

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

**LA PROGRESSION**  
DES  
**PENSIONS DE RETRAITES CIVILES**  
DE L'ÉTAT EN FRANCE  
SES CAUSES, SES DANGERS FINANCIERS, SES REMÈDES

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera présenté et soutenu le Jeudi 24 Février 1910, à 1 h. 1/2.*

PAR

**XAVIER COLAS DES FRANCS**

---

*Président :* M. SAUZET, *professeur.*  
*Suffragants* { MM. BERTHELEMY, *professeur.*  
JACQUELIN, *professeur.*

---

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR  
11, Rue Victor-Cousin, 11

---

1910







THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs,**

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LA PROGRESSION  
DES  
PENSIONS DE RETRAITES CIVILES  
DE L'ÉTAT EN FRANCE

SES CAUSES, SES DANGERS FINANCIERS, SES REMÈDES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera présenté et soutenu le Jeudi 24 Février 1910, à 1 h. 1/2.*

PAR

XAVIER COLAS DES FRANCS

---



Président : M. SAUZET, professeur.  
Suffragants { MM. BERTHELEMY, professeur.  
JACQUELIN, professeur.

---

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR  
11, Rue Victor-Cousin, 11

---

1910



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41555821\\_0005](https://archive.org/details/IA41555821_0005)

## INTRODUCTION

### L'ACCROISSEMENT DES BUDGETS DE L'ÉTAT ET LES PENSIONS CIVILES

Le budget français a franchi en 1909 l'étape du quatrième milliard.

L'annonce d'un chiffre si élevé, qu'il y a un demi-siècle seulement on eût considéré comme invraisemblable, a suscité dans tous les milieux une vive émotion et une bien naturelle inquiétude. En présence d'un accroissement qui n'a pas été moindre de deux milliards en quarante ans et qui tend à se faire de plus en plus rapide, on peut se demander en effet quelle sera l'issue de cette troublante situation financière qui se traduit par des demandes continuelles de nouvelles ressources pour faire face à des dépenses toujours nouvelles.

Un tel problème est angoissant, parce qu'il fait ressortir l'intensité d'un mal redoutable pour le pays ; il est passionnant aussi, parce qu'il fait sentir le

besoin d'apporter des remèdes à ce mal et parce qu'il révèle en même temps la difficulté d'en appliquer qui soient réellement efficaces.

Si des considérations générales dominent ce problème, il est fait aussi de points de vue particuliers : la masse du budget se décompose en un grand nombre de dépenses ayant une individualité propre, et c'est la progression de chacune d'entre elles, due à des causes les unes très générales et d'autres tout à fait spéciales, qui produit l'accroissement de l'ensemble. Il est donc nécessaire, si l'on veut tenter d'arrêter ou au moins de limiter l'extension indéfinie du budget, de rechercher en premier lieu quelles sont les causes générales qui sont à la base de ce développement continu, et en second lieu comment s'explique en particulier la progression de chaque catégorie de dépenses ; et parallèlement il y a à indiquer les remèdes les plus propres à combattre d'un côté les causes générales et de l'autre les causes spéciales de chaque sorte de dépenses.

Nous ne nous sommes pas proposé d'accomplir une œuvre aussi vaste, pour laquelle il faudrait, avec beaucoup de temps, une science et une clairvoyance que nous sommes loin de posséder. Notre tâche a été plus modeste : elle s'est bornée à détacher de ce plan immense un point spécial et à essayer d'y apporter le plus de lumière possible.

La charge des pensions que l'Etat sert à ses fonctionnaires civils est une des catégories de dépenses qui se sont le plus aggravées, et qui ont, toutes pro-

portions gardées, le plus contribué à l'extension de nos budgets ; c'est aussi une de celles dont le développement menace le plus de se poursuivre dans l'avenir.

Montrer quelles ont été, depuis l'origine, les étapes successives de cette charge toujours croissante, et rechercher en même temps quelles ont été les causes de cette progression à chacune de ses phases, dévoiler les dangers dont l'avenir de nos finances est menacé par l'organisation actuelle du service des pensions civiles, enfin examiner et critiquer les différents remèdes qui ont été proposés, et dégager parmi eux ce qu'il peut y avoir d'utile et de pratique de ce qu'il y a de nuisible ou de présentement irréalisable, voilà en quelques mots le but que nous avons cherché à atteindre.

Nous n'avons donc pas visé à décrire dans quelles conditions ni suivant quelles règles les différentes sortes de pensions civiles sont méritées ou obtenues ; nous renvoyons pour cet objet aux lois qui régissent et aux répertoires qui traitent la matière.

Nous nous sommes contenté d'étudier un des éléments du grave et complexe problème financier que soulève l'accroissement du budget de l'Etat ; puissons-nous n'avoir pas été trop au-dessous de notre tâche ainsi délimitée.



# **PREMIÈRE PARTIE**

**LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES  
DEPUIS LEUR ORIGINE ET SES CAUSES**



## CHAPITRE PREMIER

### LES PENSIONS SOUS L'ANCIEN RÉGIME

La charge imposée au Trésor public par le service des pensions fut une des grandes préoccupations des hommes d'Etat pendant les deux derniers siècles de l'Ancien Régime. L'absence d'une sérieuse comptabilité budgétaire et l'arbitraire qui, à défaut de règles précises, guidait les faveurs royales, ne pouvaient que rendre le danger plus grand pour les finances publiques. Aussi cette période présente-t-elle le tableau d'une série d'expédients employés par les ministres successifs pour réduire le chiffre du service des pensions qui allait toujours en s'élevant.

L'abaissement du pouvoir féodal et son remplacement par le pouvoir royal appuyé sur de nouveaux services publics et permanents, la constitution de l'Etat et de ses organismes, qui s'opèrent surtout au xv<sup>e</sup> et au xvi<sup>e</sup> siècle, amenèrent les rois de cette

époque à assurer par des pensions viagères une vieillesse honorable à ceux de leurs serviteurs qui s'étaient distingués par la durée ou l'éclat de leurs services. Elles présentaient d'ailleurs une moins grande nécessité que de nos jours par suite de la vénalité des offices qui permettait aux titulaires d'un grand nombre de fonctions d'en toucher le prix de vente au moment où ils en abandonnaient l'exercice.

Aussi bien, ce ne fut point la source unique des pensions. A la même époque la réunion autour du roi d'une cour brillante et fastueuse entraînait celui-ci à des libéralités parfois considérables qui s'expliquaient souvent moins par les services rendus que par la faveur. C'était là une conséquence naturelle de la confusion qui existait alors entre le Trésor public proprement dit et le trésor particulier du roi.

Déjà au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> et au <sup>xv</sup><sup>e</sup> siècles quelques ordonnances et lettres patentes font mention des pensions ou « gages à vie » accordés à des officiers ou serviteurs du roi (1). Mais leur montant était encore peu élevé.

En 1521 les grâces annuelles accordées à des personnages tant civils que militaires s'élevaient à la somme de 419.570 livres (2). En 1537 elles dépassaient 2 millions de livres (3). Ce chiffre s'élevait en 1600 à 3 millions de livres ; mais dix ans plus tard la sage

1. V. Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises* ; ordonnances de 1318, 1320, 1333, 1341, 1388, 1405, 1410.

2. *Journal d'un bourgeois de Paris*, publié par Lalanne, p. 472.

3. *Relation de Francesco Giustiniano*, p. 195.

administration de Sully l'avait ramené à 2 millions (1).

Après la mort d'Henri IV la prodigalité de Marie de Médicis et de son ministre Concini eurent tôt fait de dissiper les économies de Sully. Les pensions triplèrent en quelques mois (2); en 1614 elles montaient à 6.650.000 livres sur un total de dépenses de 21.500.000 livres.

Cet accroissement si rapide subit ensuite un temps d'arrêt : des réductions successives furent opérées en 1623, 1629, et 1643. L'ordonnance de janvier 1629, connue sous le nom de Code Michau, institua une comptabilité régulière pour la concession des pensions, qui devraient être mentionnées désormais sur un état annuel « en vertu de lettres patentes registrées en la Chambre des comptes. » Cette mesure d'ordre, propre à prévenir les abus, fut d'ailleurs abrogée en 1678.

Dans les années suivantes, une véritable efflorescence d'hommes illustres, une cour splendide, des guerres suivies conduisirent Louis XIV à concéder un grand nombre de pensions. Le chiffre des pensions exclusivement civiles est de 3.123.000 livres en 1700 ; il s'élève à 3.774.000 livres en 1707 ; et en 1715 nous le trouvons à 3.561.000 livres (3). Les pensions militaires atteignant à peu près le même chiffre, le Trésor supporte au total près de 7 millions en pensions. Il est

1. Merlin, *Répertoire*, v. Pension.

2. Bailly, *Histoire financière de la France*.

3. Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, p. 116.

intéressant de constater que sa charge avait déjà été aussi forte cent ans précisément avant cette date, dans un moment, il est vrai, de folle prodigalité qui avait été suivi d'une politique plus raisonnable.

C'en était encore trop pour nos finances obérées par les longues guerres du règne de Louis XIV. Aussi l'on s'empessa de mettre en application ce principe de notre ancien droit, heureusement mis très rarement en pratique et d'une façon toujours partielle, d'après lequel les dettes contractées par un roi pour les besoins du royaume n'obligeaient pas ses successeurs (1). De là sortit la déclaration du 30 janvier 1717 qui décréta une retenue progressive sur les pensions, variant depuis un sixième jusqu'à trois cinquièmes. La même année, un édit du mois d'août y ajoutait une nouvelle retenue d'un cinquième. Ces deux mesures ramenèrent successivement les pensions de 7 millions à 4.500.000 livres puis à 3.500.000 livres.

La déclaration du 30 janvier disposait encore qu'il ne devait plus être concédé de pensions jusqu'à ce que la masse de celles qui existaient fût tombée à 2 millions. Cette disposition ne fut pas observée, car en 1724 la dépense atteignait 19 millions (2).

Par contre elle n'est plus que de 6 millions en 1734 et de 11.300.000 en 1756. Mais cette diminution était plus apparente que réelle ; car les personnages en crédit obtenaient des compensations secrètes aux réduc-

1. V. Esmein, *Histoire du droit français*, p. 324, note 1.

2. Clamageran, t. III, p. 281.

tions de pensions dont, pour la forme, ils étaient victimes.

La déclaration du 17 avril 1759 décida qu'il ne serait plus accordé de concessions nouvelles que jusqu'à concurrence de la moitié des extinctions annuelles jusqu'à ce que le chiffre total des pensions fût réduit à 3 millions.

La dépense ne s'en monta pas moins à 8.600.000 livres en 1763 et 10.400.000 livres en 1774 (1), sans compter une bonne partie des pensions des officiers qui étaient prises depuis 1760 sur les fonds consacrés aux dépenses militaires.

Terray avait bien en 1770 édicté une nouvelle retenue sur les pensions ; mais « les pensionnaires en crédit trouvaient toujours quelques compensations sous une autre forme, ou même se faisaient purement et simplement exempter de la retenue, comme on le voit par les lettres patentes accordées au duc d'Orléans-le 24 mars 1773, qui supprimaient en sa faveur la retenue des trois dixièmes sur une pension de 150.000 livres dont il jouissait » (2).

Ainsi contrarié, le système des réductions opérées sur les pensions était aussi stérile qu'injuste. Rompant avec ces « faillites périodiques », Necker, par une série d'édits et déclarations, introduisit dans le service

1. Gomel, *Causes financières de la Révolution française*, t. I, p. 351.

2. Clamageran, t. III, p. 415.

des pensions des réformes heureuses au point de vue des finances de l'Etat.

Il réglementa pour l'avenir une sérieuse comptabilité des pensions dont il ordonna la centralisation au ministère des finances.

Necker eut encore le mérite de dénoncer et de condamner énergiquement la pratique des *croupes*. On appelait ainsi les parts concédées à titre de libéralités secrètes dans le produit des affaires de finances, spécialement dans la ferme générale, à des particuliers étrangers à ces matières.

Cette pratique, déjà largement développée au xvi<sup>e</sup> siècle, réduite un moment par Sully, avait pendant près de trois siècles augmenté d'un chiffre latent plus ou moins considérable le montant officiel des pensions.

Les sages mesures prises par Necker, dont quelques-unes sont restées à la base de notre législation moderne sur les pensions, laissaient pourtant encore une trop grande part à l'arbitraire pour pouvoir arrêter le courant des faveurs abusives. Aussi quand il quitta le pouvoir en 1781 les paiements effectifs faits aux pensionnaires atteignaient 28 millions de livres (compte rendu de Necker en janvier 1781).

Après Necker, d'autres ministres persévérèrent dans la voie de réformes salutaires où il était entré.

Un arrêt du 13 octobre 1787, notamment, limita pour l'avenir le montant des concessions à la moitié du chiffre des extinctions annuelles, jusqu'à ce que les grâces pécuniaires fussent réduites à la somme de

15 millions. Dès l'année suivante, Loménie de Brienne pouvait, dans son rapport au roi de mars 1788, constater une économie de 450.000 livres, représentant la moitié des 900.000 livres d'extinctions annuelles.

Quel chiffre atteignait à la veille de la Révolution la charge des pensions ? Pour l'année 1787 un mémoire de Calonne le fixe à 27 millions, et c'est encore ce chiffre qu'indique un compte de Loménie de Brienne pour l'année 1788.

Enfin, dans son grand exposé du 5 mai 1789 à l'ouverture des Etats Généraux, Necker inscrit les pensions pour 29 millions ; ce qui, en déduisant 4 millions de retenues imposées depuis 1787 sur les arrérages, fait ressortir la charge réelle à 25 millions. Les réformes opérées tant par lui-même sous son précédent ministère que par ses successeurs commençaient à produire leur effet : 3 millions d'économies avaient été réalisées depuis 1781.

Jusqu'à quel point, il convient de se le demander, doit-on se fier à ces chiffres et en général à tous ceux que l'Ancien Régime nous a laissés sur cette matière des pensions ? La vérité est que l'on ne peut jamais avoir la certitude, lorsqu'on compare deux de ces chiffres, de savoir s'ils sont absolument comparables. En effet ils ont été fixés par leurs auteurs en bloc, sans en indiquer les éléments, dont quelques-uns, entrés en ligne de compte dans l'évaluation d'un ministre, ont pu parfaitement être laissés de côté par le ministre suivant. Il suffit d'ailleurs, pour se rendre compte de ces variations dans le mode de calcul, de comparer les

différents chiffres qui ont été produits pour la même époque 1789-1790. Tandis que Necker évaluait la charge brute des pensions à 29 millions, huit mois plus tard d'Harambure, dans un rapport du comité des pensions, la porte à 31.533.666 livres. Ensuite c'est le représentant Camus qui, dans son rapport (2 juillet 1790), s'arrête au chiffre de 55 millions ; arrêt non définitif d'ailleurs, car dans ses discours postérieurs c'est à 80 millions qu'il fixe le montant annuel des libéralités royales. Mais Camus est manifestement bien au-dessus de la vérité, car il comprend dans son addition des éléments absolument étrangers au service des pensions : ainsi les augmentations de traitement, les primes accordées à différentes catégories de commerçants, etc.

Pour M. Stourm (1), la vérité se trouverait plutôt dans une étude de Calonne, qui, analysant dès 1790 les deux rapports de Necker et de Camus, et relevant les omissions de l'un comme les surcharges de l'autre, s'arrête au chiffre vraisemblable de 32.007.000 livres, se décomposant approximativement ainsi : pensions dûes uniquement à la faveur royale : 6 ou 7 millions ; pensions des services civils : 6 ou 7 millions également ; pensions militaires : 18 ou 20 millions (rapports de d'Harambure, le 31 décembre 1789, et de Wimpffen, le 16 juillet 1790).

Les pensions tant civiles que militaires se montaient

1. Stourm, *les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, t. II, p. 137.

donc, si l'on en défalque celles qui présentaient un caractère nettement abusif, à un total de 25 millions environ, ce qui représentait, par rapport à un budget de 350 millions de services ministériels, une proportion normale de 7,35 0/0. C'est à peu de chose près la même proportion qui existe aujourd'hui, puisque celle-ci est de 9,13 0/0 (1).

Au moment où nous terminons cette trop sommaire description de l'évolution de la charge des pensions sous l'Ancien Régime, cherchons à en résumer les traits généraux.

Cette charge est apparue au moment où les rois, ayant réuni sous leur pouvoir la plupart des provinces dont devait se composer la France, commencèrent à leur donner l'organisation administrative qui allait en faire un Etat unitaire. A mesure que se perfectionne et s'étend cette administration nouvelle, à mesure aussi que se développent la toute-puissance et simultanément la munificence royales, le service des pensions s'accroît d'une façon continue, quoique non absolument régulière ; de l'arbitraire qui préside au service des pensions résultent des accroissements ou des diminutions subits, selon la prodigalité ou l'économie du roi et de ses ministres.

A l'heure où l'Ancien Régime disparaît, cette charge, après avoir subi une très rapide aggravation,

1. Les pensions se montent en effet à 265 millions environ dans le projet de budget pour 1910 en face d'un budget de 2.900 millions (non compris la dette).

a été rendue presque stationnaire par des mesures nombreuses de réglementation. Elle atteint d'ailleurs une proportion qui n'a rien d'anormal ; mais elle pèse lourdement sur des finances obérées que les impositions déjà trop onéreuses ne suffisent plus à alimenter.

L'ancienne monarchie faisait alors de réels efforts pour guérir des plaies qui la rongeaient. Mais, bien que le mal ne fût pas incurable, il eût fallu pour la sauver des médecins plus habiles et des remèdes plus énergiques. Elle succomba, laissant à d'autres la continuation de la grande œuvre de réformes qu'elle avait courageusement mais vainement entrepris de réaliser.

## CHAPITRE II

LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES DEPUIS  
L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE JUSQU'À LA LOI  
DU 9 JUIN 1853

On peut dire de l'Assemblée Constituante que son œuvre, d'une façon générale, se présente sous un double aspect : elle consista à détruire et liquider les institutions du passé et à en établir d'autres à leur place, fondements d'un régime nouveau. Or c'est précisément sous ce double aspect que se manifesta son intervention dans la législation des retraites.

Vis-à-vis du passé, elle prit la mesure la plus radicale : la loi du 22 août 1790 (titre III) prononça la radiation complète de toutes les pensions existantes, sauf rétablissement ultérieur de celles qu'une révision prévue et organisée par cette même loi démontrerait légitimes. La Constituante, sous la poussée violente des passions échauffées, livra à la plus grande publicité l'état renfermant la répartition des

pensions. Les abus qui s'y trouvaient révélés déchaînèrent l'indignation dans les cerveaux déjà excités et jetèrent le discrédit sur toutes les pensions même légitimes. Dans ces conjonctures, la révision s'imposait. L'Assemblée, au lieu de laisser subsister provisoirement les anciens titres, comme l'équité semblait l'exiger, ne craignit pas, tout au contraire, de les supprimer provisoirement. Mais le provisoire dura longtemps, et pour nombre de pensions il devint définitif par la mort prématurée de leurs titulaires.

Le comité chargé de la révision avait à examiner plus de 30.000 brevets. A cette énorme besogne il n'apporta pas le zèle voulu. Beaucoup de pensionnaires furent menacés de la misère.

Un décret du 1<sup>er</sup> février 1791 accorda à titre de secours provisoires une somme de 905.012 livres à répartir entre les septuagénaires dénommés dans un tableau annexé.

Un décret du 25 février suivant généralisa la mesure en accordant pour l'année 1790 à tout titulaire de pension une subvention proportionnée au montant de son ancien brevet.

Des lois postérieures renouvelèrent la même mesure pour 1791 et 1792 ; elle fut même, en 1792, rendue définitive en ce qui concerne les pensionnaires ayant plus de 77 ans ; ce ne devait pas être là pour l'Etat une charge bien lourde ni bien durable.\*

Le travail de la liquidation des pensions se poursuivit jusqu'au Consulat avec une sage lenteur. En l'an VI un rapport du ministre des finances Ramel

évaluée à 1.710.000 francs le montant des pensions non encore liquidées contre 16.400.000 francs de pensions liquidées. Un tiers environ des pensionnés de 1789 étaient sans doute alors décédés.

D'ailleurs le paiement des pensions en assignats, monnaie extrêmement dépréciée, réduisait à presque rien le secours qu'elles procuraient à leurs titulaires.

C'est sur ces entrefaites que, pour pallier à la détresse financière, la loi du 9 vendémiaire an VI supprima les deux tiers des arrérages de la dette publique ; les pensions furent comprises dans cette banqueroute et par conséquent réduites au tiers.

Le Consulat mit fin à cette situation si longuement provisoire. « A partir du premier semestre de l'an IX, il ne sera plus fait aucun paiement à titre de secours provisoires aux prétendants à des pensions de l'Etat... Le liquidateur général de la dette publique liquidera dans le plus bref délai ceux qui auront justifié de leurs droits » (Arrêté du 26 brumaire an X, 17 septembre 1801).

Les derniers ayants droit purent sans doute voir bientôt leurs titres définitivement confirmés. Et ainsi en près d'une douzaine d'années s'achevait la liquidation des pensions de l'Ancien Régime, laissant au Trésor une charge de quelques millions, rapidement décroissante avec les extinctions annuelles.

Aussi bien, ce n'était plus là, à la fin de la Révolution, qu'un côté secondaire de la charge des pensions. La loi du 22 août 1790, qui avait décrété la révision des pensions existantes, avait également renouvelé la

législation en ce qui concernait les pensions futures. Sans entrer dans le détail de ses dispositions, qui ne rentre pas dans le cadre de notre étude, nous en retiendrons surtout qu'elle n'avait pas apporté de modification profonde aux principes antérieurs. C'était toujours l'arbitraire qui, d'après la loi nouvelle comme d'après l'ancien droit, continuait à présider au service des pensions ; avec cette restriction non sans importance qu'elles devaient être accordées seulement pour « récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance » (titre I, art. 1). Par là elle semblait exclure du droit à pension les modestes fonctionnaires situés au bas de la hiérarchie administrative.

D'autre part une disposition de son préambule excluait de son bénéfice ceux à qui leur fortune permettait de s'en passer : « Si sa fortune lui permet de se contenter de grâces honorifiques, elles doivent lui tenir lieu de toute autre récompense. »

Enfin ceux-là même que la loi admettait à jouir de ses avantages ne pouvaient y prétendre comme à un droit, le gouvernement restant seul juge de ses devoirs en cette matière.

La charge annuelle de toutes les récompenses pécuniaires, civiles ou militaires, était limitée par la loi à un maximum de 12 millions, dont 10 pour les pensions et 2 pour les gratifications. Or, malgré les étroites limites où se renfermait en principe l'application de la loi, c'était pratiquement une exagération

que de descendre ainsi subitement à 10 millions de 32 qu'on servait en 1789, ou plutôt, pour ne rien exagérer, de 25 millions si nous défalquons les 6 ou 7 millions de libéralités abusives. D'ailleurs aucune étude préliminaire ne justifiait cette réduction de 15 millions, qui ne fut motivée que par un esprit outré de réaction.

Bien plus, le rapporteur du comité des pensions militaires, Félix de Wimpffen, avait lui-même, le 3 juillet 1790, reconnu comme nécessaire l'inscription au budget de 9.266.000 livres pour les officiers de l'armée. Cette somme ne pouvait sans doute que s'accroître avec les besoins nouveaux engendrés par les guerres de la Révolution. La part qui restait pour les pensions civiles était donc nécessairement insignifiante, d'autant plus que les gouvernements révolutionnaires, suivant en cela l'exemple de leurs prédécesseurs, s'en montrèrent généreux envers les serviteurs du Régime : alors que beaucoup d'anciens pensionnaires attendaient dans la misère la révision de leurs titres, la Constituante, dans sa séance du 18 août 1791, allouait sur les 2 millions de gratifications de la loi de 1790 une somme de 200.000 livres à répartir suivant des quotités variables entre 28 citoyens qui s'étaient particulièrement distingués dans l'arrestation de Louis XVI à Varennes. Peu après, c'est le tour des victimes du 10 août de puiser dans le même fonds. D'ailleurs le maximum de 10 millions ne tarda pas à être dépassé, car en l'an IV il y avait pour 82 millions de pensions inscrites au Grand Livre de la Dette publique ; à la suite de la réduction des deux

tiers, elles se trouvèrent ramenées en l'an VI à 15.704.902 francs.

Ces chiffres étaient sans doute très élevés. Il n'y avait pourtant dans ces sommes considérables qu'une apparence de charge réelle : en effet, elles représentaient des paiements en bons d'arrérages ou en assignats, monnaie dont la dépréciation était extrême (1), puisque leur valeur réelle descendit jusqu'à 10/o de leur valeur nominale. Ce n'est qu'à partir du second semestre de l'an VIII que furent repris les paiements en numéraire (2). Or la presque totalité de ces sommes était absorbée par les pensions militaires. Aussi les fonctionnaires civils, ne pouvant trouver une garantie suffisante dans la loi, qui laissait la concession des pensions à la discrétion du gouvernement, s'arrangèrent pour se suffire à eux-mêmes. Successivement, à partir de l'an IV, les employés des diverses administrations créèrent des caisses de retraite, prenant modèle sur l'ancienne caisse de l'administration des fermes générales qui existait sous l'Ancien Régime. Ces caisses s'alimentèrent au moyen de retenues sur les traitements, et eurent pour but de servir une pension à ceux de leurs membres qui se retiraient en remplissant certaines conditions d'âge et de services. Ces conditions variaient suivant les caisses, ainsi que le taux des retenues et la quotité des pensions.

1. Stourm, *Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, t. 2, p. 320.

2. Stourm, *Finances du Consulat*, p. 286.

Ces caisses ne tardèrent pas à tomber dans une situation embarrassée. L'insuffisante étude faite au préalable touchant leur fonctionnement ultérieur, l'absence de capitaux suffisants au début, les conditions trop avantageuses faites à leurs membres (1), enfin le plus grand nombre de pensions que nécessitèrent les changements survenus dans l'ordre administratif, les mirent au bout de quelques années dans l'impossibilité de satisfaire à leurs obligations par leurs seules ressources.

L'Etat comprit qu'il était de son intérêt, en vue de s'attacher les fonctionnaires civils, de leur assurer quand même le service de leurs pensions. Aussi, dès la fin de l'Empire, chaque ministère se fit ouvrir annuellement un crédit « supplétif des fonds de retenue » destiné à servir les pensions que les caisses de retraite se rattachant à ses administrations ne pourraient acquitter.

La loi de finances du 25 mars 1817 prescrivit de porter temporairement au budget de l'Etat cette catégorie de pensions momentanément acquittées sur le budget des ministères et administrations par suite de l'insuffisance des fonds de retenue (art. 29). De plus elle disposait que le fonds consacré à ces subventions ne pourrait dans aucun cas être augmenté par la suite. Il était fixé pour 1817 à 1.066.500 francs (2).

1. Retenues de 1 0/0 au début, puis de 2 ou 2 1/2 0/0 ; clause de réversibilité au profit de la veuve et des orphelins.

2. Cette somme de 1.066.500 francs se répartissait ainsi :

D'autre part la même loi fixait à 3 millions le maximum de la charge annuelle des pensions civiles accordées en exécution de la loi de 1790. Celles-ci avaient atteint 5 millions sous l'Empire, non compris celles des départements au-delà des Alpes, dans les budgets de 1807 et 1808. Il est vrai qu'à cette époque la France était plus grande et par conséquent les budgets plus élevés. Au budget de 1817 elles n'étaient plus portées que pour 2.360.277 francs, ce qui établissait de la façon suivante la charge totale des pensions civiles dans ce budget :

|                                |                    |
|--------------------------------|--------------------|
| Pensions de la loi de 1790 . . | 2.360.277 francs   |
| Subventions aux caisses de     |                    |
| retraite. . . . .              | 1.066.500 »        |
| Total . . . . .                | <u>3.426.777</u> » |

La même loi prenait une mesure destinée à entraver l'exagération de la charge des pensions, en prohibant d'une manière absolue le cumul d'une pension civile avec une autre pension ou avec un traitement d'activité ou de réforme.

Cependant l'on s'aperçut dès l'année suivante de l'insuffisance de la subvention de 1.066.500 francs accordée en 1817 aux caisses de retraite comme un maximum qui ne devrait jamais être dépassé.

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Intérieur . . . . . | 366.500          |
| Finances . . . . .  | 500.000          |
| Guerre . . . . .    | 200.000          |
| Total. . . . .      | <u>1.066.500</u> |

M. Becquey, à la séance de la Chambre des députés du 9 avril 1818, expliqua que la commission du budget de 1817 avait établi ce chiffre en prenant pour base des renseignements inexacts.

En conséquence, le budget de 1818 porta comme crédits supplétifs des fonds de retenue :

1) La somme portée au budget précédent, soit 1.066.500 francs ;

2) Une somme de 550.000 francs qui se trouvait disponible sur le fonds de 3 millions affecté aux pensions civiles de la loi de 1790, celles-ci ne figurant dans le nouveau budget que pour 2.450.000 francs ;

3) Une somme supplémentaire de 342.000 francs.

Le crédit total destiné au service des pensions civiles se décomposait donc ainsi :

|                                |                    |
|--------------------------------|--------------------|
| Subventions aux caisses de     | { 1.066.500 francs |
| retraite. . . . .              | 550.000 »          |
|                                | 342.000 »          |
|                                | <u>1.958.500 »</u> |
| Pensions de la loi de 1790 . . | <u>2.450.000 »</u> |
| Au total. . . . .              | <u>4.408.000 »</u> |

ce qui représentait une augmentation d'un million sur l'année précédente.

Le fonds supplétif des fonds de retenue, porté ainsi à 1.958.500 francs, devait d'après la loi décroître d'un vingtième par année, de sorte qu'après vingt ans il n'en soit plus rien payé, les caisses étant préjugées devoir être au bout de ce temps en état de se suffire à elles-mêmes.

Quant au fonds de 2.450.000 francs affecté au service des pensions de la loi de 1790, il devait au contraire s'accroître par année d'un vingtième de 550.000 francs, soit de 27.500 francs.

Par application de ces principes, le rapport fait en 1819 au nom de la commission centrale du budget par M. Roy stipulait que « le fonds destiné à acquitter les pensions civiles doit être rétabli au budget, pour 2.477.500 francs. Mais d'un autre côté le fonds de 1.958.500 francs est réductible d'un vingtième par année, c'est-à-dire d'une somme de 97.925 francs et ne doit plus être pour 1819 que de 1.860.575 francs ».

Si ces principes avaient été observés, les pensions de la loi de 1790 se fussent accrues, tandis que les crédits supplétifs des fonds de retenue eussent diminué. Or ce fut tout le contraire qui se passa.

Grâce à l'esprit d'économie qui présidait aux finances de l'époque, il y eut pour la première de ces deux catégories décroissance notable. Sur les 2.477.500 fr. de crédit portés à ce titre au budget de 1819, le gouvernement n'en utilisa que 2.177.500 francs, soit une économie de 300.000 francs.

Les années suivantes non seulement les crédits affectés à ce service allèrent en diminuant, mais encore une partie de ces crédits resta souvent sans emploi. C'est ainsi que la dépense réellement effectuée descendit de 2.129.534 fr. en 1820 à 1.762.800 fr. en 1825 et 1.548.492<sup>3</sup>/<sub>4</sub> francs en 1828.

A cette époque se place une légère recrudescence de cette charge financière ; les pensions remontent

en effet à 1.600.831 francs en 1829 et 1.610.782 francs en 1830 pour s'arrêter à 1.727.428 francs en 1831 ; ensuite ce sera la décroissance qui reprendra pour un certain nombre d'années.

Quelle fut la cause de cette soudaine et brève élévation d'un chiffre qui tendait constamment à descendre ? L'explication s'en trouve facilement dans cet article 16 de la loi du 29 janvier 1831 ainsi conçu : « Les pensions accordées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1828, en exécution de la loi du 11 septembre 1807 (1), seront révisées dans le délai de six mois. Seront révoquées, et, comme nulles, rayées du grand livre de la dette publique, celles de ces pensions qui n'auront pas été accordées à la distinction des services et à l'insuffisance de la fortune, ainsi que le veut cette même loi. Les titulaires des pensions annulées ne seront pas soumis à la restitution des arrérages qu'ils auront touchés. »

L'augmentation passagère qui nous occupe eut donc pour cause un abus fait par le gouvernement de Charles X dans les dernières années de ce règne en concédant trop facilement des pensions à de hauts fonctionnaires qui ne les avaient pas suffisamment méritées par l'éclat de leurs services ou par la pénurie

1. « Lorsque par des services distingués de grands fonctionnaires de l'Empire tels que ministres, maréchaux et autres grands officiers, auront droit à une récompense extraordinaire, et que la situation de leur fortune le rendra nécessaire, le maximum de leurs pensions, de celles de leurs veuves et enfants, pourra être élevé jusqu'à 20.000 francs » (article unique).

de leurs ressources. D'où la loi de 1831 pour supprimer ces pensions illégalement concédées ; illégalités un peu excusables à la vérité, car qu'étaient-ce que ces lois de 1790 et de 1807, sinon la légalisation de l'arbitraire ? Le fonctionnaire, c'est entendu, doit remplir certaines conditions d'âge et de services ; mais à supposer ces conditions remplies, a-t-il droit à une pension ? Non, l'Etat peut juger que les services rendus à la chose publique ne sont pas suffisants ou que la situation de fortune du fonctionnaire lui permet de se passer d'une pension ; et quel degré d'importance devront revêtir les services rendus à la chose publique, quel chiffre les revenus privés du fonctionnaire ne devront-ils pas dépasser ? L'Etat est absolument maître de répondre à ces questions et de les solutionner comme il l'entend, aujourd'hui d'une façon, demain d'une autre. Peut-on dire où commence l'illégalité, lorsque l'observation de la loi se meut dans le pur arbitraire ? Et jusqu'à quel point peut-on condamner sa violation quand elle ne renferme pas dans des limites précises le champ de son application ?

Tout gouvernement a des tendances trop naturelles à dépenser largement les deniers publics ; aussi a-t-il besoin d'un appareil légal spécialement conditionné pour limiter et endiguer ses dépenses ; sinon il est fort à craindre qu'il n'aille trop vite en besogne, comme cela arriva au gouvernement de la Restauration dans ses dernières années. Le changement de règne et la loi de 1831 eurent tôt fait d'arrêter cette

progression d'ailleurs peu importante, et le chiffre des pensions de la loi de 1790 continua à décroître. Tombé à 1.534.019 francs en 1833, il arrivait à 1.418.035 francs en 1843 et dès lors il diminuait d'une façon continue jusqu'à 1.259.446 francs en 1847. Dans le budget de 1853, au moment où la loi du 9 juin de la même année va bouleverser le statut des pensions, la dépense est inscrite pour 1.332.214 francs.

Durant le règne de Louis-Philippe et les cinq années suivantes cette catégorie de pensions se maintient donc à un total à peu près constant, diminuant d'un peu moins de 300.000 francs seulement.

Cet allègement du budget des pensions de la loi de 1790, s'il est encore assez appréciable par rapport au total peu élevé sur lequel il porte, n'est rien cependant si on le met en regard de l'accroissement considérable du fonds supplétif aux fonds de retenue des ministères et administrations pendant la même période.

Pendant la durée de la Restauration, les crédits affectés au fonds supplétif des fonds de retenue s'étaient peu accrus. La dépense annuellement affectée à ce service avait, nous l'avons vu, été fixée à 1.066.500 francs dans le budget de 1817 et, bien que la loi eût arrêté ce chiffre comme un maximum, le budget de 1818 lui avait affecté un crédit plus élevé se montant à 1.958.500 francs, qui devait décroître d'1/20 par année. Effectivement elle descendit successivement à 1.762.650 francs en 1820, 1.273.025 francs en 1825, 979.250 francs en 1828 ; elle fut inscrite dans

le budget de 1830 pour le chiffre de 783.400 francs.

Au moment où le gouvernement de juillet succède à celui de la Restauration, il est intéressant de se rendre compte de l'œuvre financière accomplie par celui qui disparaît en ce qui concerne spécialement les pensions civiles.

La Restauration s'est trouvée aux prises, à son début, avec les plus grosses difficultés. Plus de vingt ans de guerre avaient épuisé la France. Les finances, restaurées par Napoléon pendant le Consulat, avaient été écrasées par les dernières guerres de l'Empire. Les armées alliées avaient occupé le territoire, levé des impôts, et attendaient pour l'évacuer le paiement d'une lourde contribution de guerre. Dans ces circonstances difficiles le nouveau gouvernement fut à la hauteur de la tâche de restauration financière qui lui incombait. Grâce à une politique sage et prévoyante, il réussit promptement à rendre aux finances une prospérité depuis longtemps inconnue. En 1818, le territoire était dégagé par l'achèvement du paiement de la contribution de guerre. Sous l'habile direction des éminents financiers que furent le baron Louis et M. de Villèle, les budgets se soldèrent presque constamment par des excédents. Et en ce qui concerne spécialement les pensions civiles, la charge totale de l'Etat descendit de 3.426.777 francs dans le budget de 1817 à 2.283.400 francs dans le budget de 1830. Loin de s'accroître comme dans la plupart du temps qui précéda et qui suivit, la charge

de l'Etat avait diminué pour les pensions civiles de 1.143.377 francs en quatorze ans.

Tel fut le bilan de la Restauration (1).

Les mises à la retraite pour motifs politiques qui suivirent la Révolution de 1830 furent assez nombreuses ; elles n'eurent, nous l'avons vu, qu'une légère répercussion sur le chiffre des pensions de la loi de 1790. Au contraire elles apportèrent aux caisses de retraite une brusque et importante surcharge.

En ce qui concerne la caisse de retraites du ministère des finances, la plus importante de toutes, ses charges passèrent de 7.304.580 francs en 1830 à 8.153.898 francs en 1831. Par voie de conséquence les subventions de l'Etat s'élevèrent de 2.110.310 francs en 1830 à 2.646.362 francs en 1831. Depuis lors elles s'accrurent avec une rapidité prodigieuse.

Une cause nouvelle allait accélérer encore le mouvement. En 1834, la caisse de retraites du ministère des finances, qui jusque-là couvrait une partie de son

1. Le contrôle de l'Etat sur les caisses de retraites fit également des progrès sous la Restauration. L'ordonnance du 18 janvier 1825 réunit en une caisse commune, sous la dénomination de Caisse générale des pensions de retraite des fonctionnaires et employés de finances les sept caisses spéciales des employés du ministère des finances, de l'enregistrement et des domaines, des forêts, des douanes, des contributions indirectes, des postes et de la loterie. Cette ordonnance réglait en même temps les conditions de fonctionnement de la caisse qu'elle créait ; elle les rendait d'ailleurs plus rigoureuses d'une façon générale qu'auparavant, en vue de sauvegarder les intérêts de cette caisse nouvelle.

déficit en aliénant chaque année une portion d'une rente de 832.000 francs constituée naguère à l'aide des premières retenues, vit cette ressource suprême arriver à épuisement complet (1).

L'Etat, qui se chargeait de combler le déficit annuel, dut augmenter sa subvention de plusieurs millions dans l'espace d'un ou deux ans. De 3.272.343 francs en 1834 elle passa à 6.241.154 francs en 1835. Puis c'est une marche ascendante continue, quoique un peu moins rapide, jusqu'en 1843. Cette année-là le fonds supplétif se monta au chiffre de 9.150.232 francs.

Pendant les dernières années de la monarchie de juillet on constate un arrêt dans la progression des subventions de l'Etat pour pensions civiles. Elles diminuèrent en quatre ans de près d'un million : en effet, en 1847, l'allocation de l'Etat ne se montait plus qu'à 8.496.406 francs. C'est alors que survinrent les événements de février, changeant une fois de plus la forme du gouvernement.

De même que la Révolution de 1830, celle de 1848 en multipliant les retraites anticipées fit monter subitement la subvention de l'Etat, qui atteignit 10 millions 167.520 francs en 1848 et 12.385.969 francs en 1849.

Cependant, devant cette progression si rapide et si inquiétante, les hommes d'Etat et les assemblées parlementaires cherchaient les moyens d'améliorer un état de choses si nuisible aux finances publiques. Suc-

1. *Dictionnaire des finances* de Léon Say, p. 785.

cessivement six projets de loi avaient été présentés, de 1834 à 1843, par les ministres des finances. En face de l'aggravation nouvelle de la charge des pensions civiles qui suivit la Révolution de 1848, l'Assemblée nationale s'inquiéta sérieusement ; et, pour lui donner satisfaction, un nouveau projet fut déposé le 16 janvier 1851 par le ministre des finances Achille Fould.

Les événements ne laissèrent pas à l'Assemblée le temps de discuter ce projet. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851 survint, et, comme les changements de régime précédents, il détermina un surcroît nouveau de pensions. Aussi dans le budget de 1853 la subvention de l'Etat aux caisses de retraite atteignit le chiffre, dépassant tout ce qu'on avait vu jusqu'alors, de 14.206.900 francs.

Comme on était loin alors de cette timide subvention annuelle de 1.066.500 francs que le budget de 1817 accordait en spécifiant formellement qu'elle ne devrait jamais être dépassée ! Et quel chemin l'on avait fait depuis 1831, alors que la subvention arrivait au lendemain de la révolution au chiffre de 2.646.362 fr. !

Dans cet espace de vingt-trois ans qui s'étend depuis 1831 jusqu'à 1853, tandis que le chiffre des pensions civiles de la loi de 1790 diminuait d'un cinquième, le total des subventions accordées aux caisses de retenue faisait plus que quintupler.

Des causes nombreuses avaient concouru à cet accroissement si rapide. Bien que les ayant déjà signalées au fur et à mesure de leur rencontre, nous

les rappellerons ici en quelques mots afin d'en tracer une vue d'ensemble.

En premier lieu, les caisses faisant à leurs membres des conditions trop douces pour réussir à équilibrer leurs budgets avaient tout naturellement périclité davantage de jour en jour, et la vente annuelle des capitaux constitués avec les économies des premières années n'avait fait que diminuer des ressources déjà insuffisantes.

Ensuite, trois changements de gouvernement successifs depuis la Restauration avaient par trois fois provoqué les mises à la retraite anticipées de fonctionnaires qui sans cela eussent continué pendant plusieurs années encore leur service actif.

Enfin, avec les progrès de la législation, des fonctions nouvelles avaient été créées en grand nombre d'une façon à peu près continue, entraînant pour la retraite de leurs titulaires de nouvelles concessions de pensions.

Bien qu'ayant été assez rapide pendant cette première moitié du xix<sup>e</sup> siècle, la progression des pensions civiles n'en était cependant encore qu'à ses débuts. Les modifications qui allaient survenir en cette matière dans la législation devaient sans doute mettre fin à une situation incertaine et provisoire et améliorer le sort de beaucoup de fonctionnaires ; mais elles allaient aussi pousser la charge financière des pensions civiles vers des chiffres qu'on était alors bien loin non seulement d'atteindre, mais sans doute aussi de considérer comme réalisables un jour.

### CHAPITRE III

#### LA RÉFORME FINANCIÈRE DES PENSIONS CIVILES OPÉRÉE PAR LA LOI DU 9 JUIN 1853

Le gouvernement impérial s'attacha à son tour à mener à bonne fin l'œuvre depuis si longtemps poursuivie sans être réalisée. Il réussit à faire voter par le Corps législatif et le Sénat le projet qui devint la loi du 9 juin 1853. Cette loi régit encore aujourd'hui les pensions civiles, concurremment d'ailleurs avec la loi de 1790 qui ne s'applique plus qu'à quelques catégories exceptionnelles de fonctionnaires.

Sans entrer dans l'examen approfondi des dispositions de la loi de 1853, nous signalerons cependant les buts que ses auteurs se proposèrent d'atteindre et nous analyserons brièvement le mécanisme de son système financier. Grâce à cette étude préalable nous comprendrons mieux ensuite les raisons de la progression des pensions civiles depuis 1853, et c'est en

plus parfaite connaissance de cause que nous pourrions former des prévisions et émettre des vœux pour l'avenir.

## SECTION I

### Objets de la loi du 9 juin 1853

Les auteurs de la loi du 9 juin 1853 se sont proposé quatre objets principaux (1) :

1) « *Ramener la liquidation des pensions à des bases uniformes.* »

En effet, les caisses de retraite avaient toutes leurs règlements spéciaux entre lesquels on trouvait « les diversités les plus choquantes et les plus injustes. On pourrait essayer de les justifier si les caisses de retraite se suffisaient à elles-mêmes et se bornaient à administrer aux ayants droit, sous le titre de pensions, des parts prises dans une propriété commune ; mais les caisses de retraite étant administrées par l'Etat et ne pouvant donner des pensions que sous la condition de recevoir une subvention deux fois plus élevée que la somme produite par les retenues, est-il permis d'employer l'autorité et les ressources de l'Etat à des distributions de faveurs aussi inégalement réparties?... Ces anomalies injustifiables sont si nombreuses et si

1. Exposé des motifs. *Mon. univ.*, suppl. A.

importantes, quant à leurs résultats, que dans certaines administrations la moyenne des pensions s'élève à 1.900 francs lorsque dans d'autres elle descend à 900 francs et à 700 francs. »

Il importait évidemment de substituer des règles uniformes à ces règlements disparates qui entraînaient une si inégale répartition des deniers publics.

2) *Introduire dans les bases de la liquidation des pensions des dispositions restrictives et économiques.*

Les mauvais résultats des caisses de retraite provenant en grande partie de leurs dispositions trop bienveillantes, il importait de leur substituer des conditions plus rigoureuses : c'étaient d'ailleurs en grande partie celles qui étaient appliquées depuis 1825 par la caisse de retraites du ministère des finances. Ces mesures étaient destinées à procurer, par leur seul effet, une économie évaluée dans l'exposé des motifs à 3 millions.

3) *Généraliser l'application du système à tous les fonctionnaires.*

« On ne voit pas comment on pourrait, sans injustice, concéder aux uns ce qu'on refuserait aux autres. »

En surplus des 77.474 tributaires des caisses de retraite, on appelle 80.753 fonctionnaires nouveaux à jouir du droit à pension. Cependant, pour des raisons politiques, on exclut du bénéfice de la nouvelle loi les ministres, les sous-secrétaires d'Etat, les membres du Conseil d'Etat, les préfets et les sous-préfets. Pour ces hauts fonctionnaires, les dispositions de la loi du

22 août 1790 et du 13 septembre 1806 (1) continuent à être seules applicables. En effet le Gouvernement doit conserver à leur égard une indépendance absolue, à laquelle pourrait porter atteinte le versement d'une retenue.

4) *Centraliser au Trésor les recettes et les dépenses relatives aux pensions.*

Cette décision se présentait comme le complément naturel de toute une série de mesures antérieures ayant eu pour résultat de supprimer successivement toutes les comptabilités spéciales et de les ramener « à un centre unique chargé de surveiller l'ensemble de la situation des recettes et des dépenses de l'Etat ».

Cette centralisation impliquait nécessairement la suppression des caisses de retenue et l'appropriation de leurs fonds par l'Etat.

Uniformité, économie, universalité, centralisation, telles étaient donc les quatre idées qui dominaient le projet de loi, les quatre principes que ses auteurs se proposaient d'introduire dans la législation des pensions civiles accordées aux fonctionnaires de l'Etat.

Nous allons examiner maintenant comment se traduisit l'application de ces principes dans la loi de 1853.

1. La loi du 13 septembre 1806 indiquait les conditions à remplir pour pouvoir obtenir une pension de retraite (60 ans d'âge et 30 ans de service), le mode de calcul de cette pension et son maximum.

## SECTION II

### **La réforme du régime financier des pensions civiles dans la loi du 9 juin 1853.**

C'est un système entièrement nouveau sinon dans ses différents détails dont beaucoup sont tirés des règlements des anciennes caisses de retraite, du moins dans ses bases financières, qu'établit la loi du 9 juin 1853. Elle décide que les caisses de retraite dont elle donne la liste, au nombre de vingt-cinq, seront supprimées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1854, leur actif acquis à l'Etat, et les pensions existantes ou en cours de liquidation pour services terminés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1854 inscrites à cette époque au Grand Livre de la Dette publique.

Désormais l'Etat seul touchera toutes les retenues, l'Etat seul servira l'intégralité de toutes les pensions. D'ailleurs il n'y aura pas d'affectation spéciale du produit des retenues à la dépense des pensions. Celles-là entreront dans la masse du Trésor sans affectation spéciale, de même qu'une contribution quelconque, et celles-ci seront payées sur l'ensemble des deniers publics dans la limite des crédits accordés : dans cette mesure l'Etat prend donc entièrement à son compte la charge des pensions civiles, et il en

acquitte le montant intégral, dont il reçoit annuellement une compensation partielle par le produit des retenues effectuées sur les traitements.

La loi de 1853 déterminait d'ailleurs d'une manière précise la quotité des retenues, et le mode de calcul de la pension. Quant aux conditions nécessaires pour être fondé à réclamer une pension, elles étaient déterminées de la manière la plus précise d'après l'âge et la durée des services ; les conditions arbitraires de fortune ou de services éminents exigées par la loi de 1790 n'avaient plus aucune place dans la loi nouvelle ; elle ne tient pas compte de la fortune du fonctionnaire et néglige la qualité des services pour ne s'occuper que de leur durée. Que ce soit pour ancienneté ou pour infirmités, les conditions d'accession à la pension sont indiquées de la façon la plus nette.

Ce n'est pas à dire cependant que, par là même qu'ils remplissent les conditions fixées par la loi, les fonctionnaires aient un droit absolu à leur pension et puissent exiger qu'elle leur soit accordée et servie dans un délai déterminé. Le fonctionnaire qui réunit ces conditions doit, pour recevoir sa pension, commencer par solliciter du ministre l'autorisation de faire valoir ses droits à la retraite. Le ministre a le droit de différer cette autorisation en le maintenant en service jusqu'à la limite d'âge. Ce n'est qu'une fois l'autorisation accordée qu'il pourra obtenir la liquidation de sa pension, c'est-à-dire sa concession et la fixation de son montant par un décret. D'ailleurs la démission, la destitution, la révocation empêchent à

jamais l'admission à la retraite et la liquidation de la pension.

Par contre, dès lors que l'intéressé remplit les conditions exigées, le ministre n'est pas obligé d'attendre sa demande pour lui accorder le bénéfice de la retraite et la liquidation de sa pension.

Ainsi le gouvernement peut, soit laisser encore quelque temps dans le service actif le fonctionnaire qui réclame son admission à la retraite, soit au contraire mettre à la retraite d'office avant la limite d'âge un fonctionnaire encore capable et désireux de conserver son emploi.

Cette latitude laissée à l'Etat aura parfois pour effet de faire varier momentanément, en plus ou en moins, la charge des pensions civiles. Tantôt, dans un moment de gêne financière, l'Etat cherchera à prolonger le plus possible la durée du service actif de ses fonctionnaires ; les pensions seront alors plus élevées, mais elles seront moins nombreuses, et il en résultera une économie. Tantôt au contraire, à la suite d'un changement de régime ou de principes politiques, le gouvernement mettra à la retraite, dès qu'ils se trouveront satisfaire aux conditions légales, beaucoup de fonctionnaires hostiles aux idées du jour qui auraient pu pendant quelque temps encore servir utilement l'Etat ; d'où un accroissement de charge pour les finances.

Il y a donc encore dans les attributions de l'Etat en matière de pensions une certaine part d'arbitraire ; c'est un dernier vestige du bien plus considérable

arbitraire qui, surtout sous l'Ancien Régime et dans une moindre mesure sous l'empire de la loi de 1790, s'opposait à la stabilité de la charge des pensions.

D'ailleurs la loi du 9 juin 1853 contient contre l'élévation de la charge des pensions des mesures préventives plus énergiques que la loi de 1790.

Celle-ci avait disposé qu'il ne pourrait jamais être « accordé de pension au-delà de ce dont on jouissait à titre de traitement ou appointement dans le grade que l'on occupait », sans que la pension puisse jamais excéder la somme de 10.000 livres (art. 18).

Dans la loi de 1853 la pension « en aucun cas ne peut excéder ni les trois quarts du traitement moyen, ni les maximums déterminés au tableau annexé à la présente loi ». Or tous ces maximums sont inférieurs à celui qu'avait fixé la loi de 1790 ; ils n'atteignent que pour les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires de première classe les chiffres de 12.000 et 10.000 francs. La comparaison des limitations contenues dans ces deux lois fait ainsi ressortir la plus grande rigueur de la dernière, qui est ainsi à ce point de vue plus favorable aux intérêts du Trésor.

D'ailleurs les lois de 1790 et 1853 ne limitent pas seulement le montant de chaque pension ; elles fixent encore un maximum à leur charge totale.

La loi de 1790 édicte qu'« il sera destiné à l'avenir une somme de 12 millions de livres à laquelle demeurent fixés les fonds des pensions, dons et gratifications ; savoir 10 millions pour les pensions et 2 millions pour les gratifications » (art. 14).

Mais ces 10 millions comprenaient à la fois les pensions militaires et les pensions civiles.

La loi du 25 mars 1817 avait ensuite fixé à 3 millions le maximum de la dépense des pensions civiles, en même temps qu'elle assignait, mais en vain, un maximum aux subventions accordées aux fonds de retenue des caisses de retraites.

Avec la loi du 9 juin 1853 il n'y a plus de limite numérique qui soit assignée à la charge des pensions civiles. Mais « il ne peut être concédé annuellement de pensions en vertu de la présente loi, que dans la limite des extinctions réalisées sur les pensions inscrites ». Dans le cas toutefois où cette limite devrait être dépassée, elle ne pourrait l'être qu'en vertu d'une loi spéciale (art. 20).

La nouvelle législation sur les pensions civiles ne fixe donc plus un chiffre au-dessous duquel leur charge financière doive être maintenue ; mais elle n'en établit pas moins un maximum certain, quoique variable, à leur progression menaçante. Elle ne peut s'empêcher d'ailleurs de prévoir le cas où les bornes qu'elle s'efforce d'établir seront transgressées ; il est vrai que le spectacle du passé était bien fait pour provoquer un semblable pressentiment du gouffre où allaient s'engloutir les finances de l'avenir.

## CHAPITRE IV

### LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES DEPUIS LA LOI DU 9 JUIN 1853

#### SECTION I

##### Les prévisions émises dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1853.

L'exposé des motifs du projet de 1853 contenait des prévisions fort optimistes au sujet des résultats financiers qu'il était appelé à produire.

Dans le but de faire ressortir les avantages de ses dispositions sur l'état de choses qui régnait alors, il indiquait d'une part le montant des charges actuelles, lesquelles se décomposaient ainsi :

Subventions aux caisses de

retenue . . . . . 14.206.900 francs

Pensions sur fonds généraux. 1.330.000 francs

Le total des dépenses annuel-

les supportées par le Trésor

s'élevait ainsi à . . . . 15.536.900 »

D'autre part, l'exposé des motifs plaçait en regard de ces dépenses dont la suppression était projetée le montant des charges qui résulteraient de l'application de la loi future. Voici comment elles étaient calculées :

La dépense totale des pensions des 158.000 fonctionnaires soumis à retenue devrait s'élever à 32.728.000 fr.

Mais cette somme, par suite des dispositions restrictives du projet de loi, qui devront amener une économie de 3.272.800 francs, se

réduit au chiffre de . . . . 29.455.200 francs

Cette charge brute sera atténuée par les différentes ressources destinées à compenser pour le Trésor, jusqu'à concurrence de leur montant, la charge des pensions : ce sont les retenues sur les traitements, le produit de certaines amendes et confiscations, et le produit des rentes inscrites au nom des caisses supprimées ; toutes ces recettes s'élè-

vent au total de . . . . 11.254.500 francs

ce qui réduit la charge réelle à 18.200.700 francs

Par rapport à la charge pré-

sente qui est de . . . . 15.536.900 francs

le projet de loi représente donc

une aggravation future de . . . 2.663.800 francs

Il faut y ajouter ce que l'Etat restera devoir aux 491 fonctionnaires dont les pensions continueront à

être réglées par les dispositions de la loi de 1790 et du décret du 13 septembre 1806 : 731.500 francs

Le total de l'excédent des dépenses devant résulter un jour du projet de loi s'élève donc à 3.395.300 fr.

C'est au prix de cet accroissement de charge relativement peu considérable que la réforme ouvrait à 81.000 nouveaux fonctionnaires le droit à pension. Et encore « cet excédent de dépenses est calculé pour le temps où les nouveaux admis au droit à pension seront tous entrés dans l'exercice de leur droit, mais, jusque-là, il s'écoulera plus de trente ans pendant lesquels le Trésor, loin d'être grevé par les nouvelles mesures du projet de loi, y trouvera au contraire un bénéfice, car, pendant une période assez longue, les retenues versées par les nouveaux admis seront supérieures au montant des pensions à leur payer.

Tel est le résultat financier du projet de loi : bénéfice pour le Trésor dans le présent, et, pour un avenir assez éloigné, excédent de dépenses d'environ trois millions » (1).

Si l'on met à part dans ces prévisions ce qui se rapporte aux pensions de la loi de 1790, voici par quels chiffres elles se traduisent :

|                                                            |                   |
|------------------------------------------------------------|-------------------|
| Charge nette future des pensions d'après le projet . . . . | 18.200.700 francs |
|------------------------------------------------------------|-------------------|

|                                                             |              |
|-------------------------------------------------------------|--------------|
| Charge [présente des subventions aux caisses de retenue . . | 14.206.900 » |
|-------------------------------------------------------------|--------------|

|                                                             |                   |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| Augmentation de charge nette devant résulter du projet. . . | <hr/> 3.993.800 » |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|

1. Exposé des motifs. \*

L'exposé des motifs prévoyait donc que les pensions sur fonds de retenue augmenteraient de 4 millions au bout de trente ans, tandis que les pensions sur fonds généraux devaient diminuer immédiatement de 700.000 francs.

Voilà à quoi se ramènent tout simplement les calculs quelque peu compliqués de l'exposé des motifs de 1853.

### SECTION III

#### La charge des pensions civiles sous le Second Empire

Les prévisions contenues dans l'exposé des motifs de 1853 étaient trop satisfaisantes pour pouvoir s'accomplir ; la réalité plus dure préparait au législateur de cruelles désillusions.

Pendant plusieurs années, il est vrai, le bénéfice annoncé pour le Trésor se produisit effectivement. En 1854, première année d'application de la loi nouvelle sur les pensions civiles, la dépense de ce service se monta à . . . . . 23.235.852 francs  
et les recettes atteignirent. . . . . 13.322.905 »  
ce qui faisait ressortir la charge  
réelle à . . . . . 9.912.947 »

L'économie réalisée était ainsi de plus de 4 millions par rapport à l'ancienne dépense des subventions aux caisses de retraite, qui avait été inscrite au budget

de 1853 pour la somme de . . . 14.206.900 francs

Six ans après, en 1860, la charge  
brute des pensions s'est à peine  
accrue, elle atteint seulement. . . 23.454.344 »

les retenues, restées non moins  
stationnaires, donnent un produit  
de. . . . . 13.415.612 »

l'économie réalisée par rapport à la dépense de 1853  
est donc encore d'un peu plus de 4 millions.

La progression de la dépense ne commence à pren-  
dre une allure plus rapide qu'après 1861 ; cette année-  
là l'Etat n'eut à payer que . . . 23.589.926 francs

tandis que bientôt après, en 1869,  
il devait supporter une charge de. 30.852.078. »

la recette correspondante s'éle-  
vant à . . . . . 15.378.541 »

et la charge réelle à . . . . . 15.473.537 »

cette dernière avait donc augmenté  
par rapport à celle de 1853 de . . . 1.266.637 »

Les prévisions émises dans l'exposé des motifs de  
la loi de 1853 n'étaient donc pas encore dépassées à  
la fin du second Empire. D'après celles-ci, la charge  
nette des pensions civiles devait augmenter de 4 mil-  
lions en trente ans ; or, au bout de quinze ans elle  
n'avait augmenté encore que d'un million et quart.

D'ailleurs, si les résultats correspondaient jus-  
qu'alors aux prévisions, les calculs au moyen des-  
quels ils avaient été établis étaient complètement  
déjoués. La charge brute, qui devait atteindre au  
bout de trente ans un maximum de 29.455.200 francs,

avait déjà la seizième année dépassé ce chiffre de près d'un million et demi. Il avait fallu une augmentation parallèle et non prévue des recettes pour que la charge nette ne dépassât pas ce qui avait été envisagé comme probable lors du vote de la loi.

La dépense consacrée au service des pensions civiles sur fonds de retenue s'était donc accrue sous le second Empire d'un peu plus de 6 millions. On ne trouverait pas, depuis la mise en application de la loi du 9 juin 1853 jusqu'à nos jours, une autre période de seize ans où la progression du montant total des pensions soit ainsi restée inférieure à une moyenne de 400.000 francs par an.

Cette stabilité relative s'explique par plusieurs raisons.

D'abord cette période ne fut pas marquée par des relèvements bien importants ni bien généraux sur les traitements des fonctionnaires, non plus que par la création de nouveaux services publics d'une grande extension.

De plus il y eut une tendance générale sous l'Empire à ne pas admettre les fonctionnaires à la retraite aussitôt qu'ils remplissaient les conditions légales, tandis qu'il y aura dans la suite certaines périodes où l'on verra le gouvernement s'empresser d'accorder aux fonctionnaires le plus tôt possible leur pension de retraite.

Pendant la plus grande partie de sa durée, le second Empire mit en pratique à la fois de louables principes d'économie et une saine interprétation de la loi.

Celle-ci avait fixé le montant de la pension seulement pour le jour où le gouvernement jugerait à propos de se débarrasser d'un vieux serviteur devenu par son grand âge ou pour toute autre cause inapte à bien remplir ses fonctions. Sa mise à la retraite ne pouvait lui ouvrir un droit à pension que s'il avait soixante ans d'âge et trente ans de services ; s'il avait passé quinze ans dans la partie active, il lui suffisait de cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de services. La loi de 1853 instituait encore des pensions pour invalidité provenant soit d'un acte de dévouement, soit d'une lutte soutenue dans l'exercice des fonctions, soit d'un accident résultant de l'exercice des fonctions, et dans ces trois cas aucune limite d'âge inférieure n'était exigée pour la liquidation de la pension ; enfin des pensions pour infirmités résultant de l'exercice des fonctions, ou pour suppression d'emploi pour les fonctionnaires comptant cinquante ans d'âge et vingt ans de services dans la partie sédentaire, ou quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de services dans la partie active. Ces catégories secondaires de pensions, soumises à des conditions d'âge ou de services plus faciles que celles exigées pour les pensions d'ancienneté, quelques-unes même complètement affranchies de toute condition de ce genre, étaient de nature à abaisser les moyennes annuelles d'âge ou de durée de services des fonctionnaires dont les pensions venaient à être liquidées.

Or, dans aucune des années qui s'écoulèrent de 1856 à 1865, l'âge moyen des nouveaux pensionnaires ne

descendit au-dessous de soixante ans, et il atteignit en 1860 le maximum de soixante-deux ans deux mois, qui depuis lors ne s'est jamais représenté. Ces moyennes, même les moins élevées, ne se sont reproduites depuis que parfois d'une façon accidentelle, mais jamais pendant une période aussi longue (1).

Quant à la durée moyenne des services accomplis par les nouveaux fonctionnaires, elle fut de même relativement élevée pendant le second Empire. En effet, de 1856 à 1870, elle ne descendit que deux fois au-dessous de trente-deux ans, et elle alla jusqu'à trente-trois ans quatre mois en 1858. Il est vrai que si cette moyenne était alors élevée elle n'avait cependant rien d'exceptionnel : elle montera plus haut dans les premières années de la troisième République, et par la suite ne baissera jamais bien sensiblement au-dessous du niveau atteint sous l'Empire.

Une autre constatation explique bien mieux encore que la charge des pensions civiles ne se soit pas davantage accrue pour l'Etat dans cette période. L'examen de la quotité moyenne des pensions révèle que celle-ci alla plutôt en diminuant qu'en augmentant : en effet, les pensions concédées en 1854 se montaient à 874 francs en moyenne ; en 1864 à 826 francs seulement, et en 1869 à 854 francs.

Puisque les pensions étaient concédées à des fonctionnaires d'un âge relativement avancé et ayant rem-

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. XXIII, p. 124.

pli de longs services, puisque ces pensions étaient de moins en moins élevées, il semblerait que leur charge totale eût dû rester au moins stationnaire, sinon franchement diminuer. S'il n'en fut pas tout à fait ainsi, c'est que des causes d'augmentation s'exercèrent en sens opposé, dont les effets l'emportèrent.

Ce fut en particulier la multiplication du nombre des fonctionnaires appelés à jouir des pensions de retraite. Nous n'entendons point parler de nouveaux titulaires de fonctions publiques créées depuis 1854, car, à moins de supposer que le gouvernement ne les ait tous extraits, à un âge assez avancé, de services publics déjà existants, ces nouveaux fonctionnaires n'eussent pas eu le temps, entre 1856 et 1870, de réaliser les conditions exigées pour l'admission à la retraite, du moins pour ancienneté. Si le nombre des pensionnaires alla en croissant pendant les seize ans qui suivirent la mise en application de la loi du 9 juin 1853, cela provient surtout de ce que cette loi avait appelé au bénéfice de ses dispositions plus de 80.000 fonctionnaires qui ne se rattachaient pas à l'organisation antérieure des caisses de retraites. Ceux-ci, bien que n'ayant pas versé de retenues pendant une partie plus ou moins longue de leurs services, étaient néanmoins reconnus aptes à recevoir au moment de leur mise à la retraite une pension liquidée selon des règles transitoires spéciales.

Ces pensions nouvelles furent inscrites successivement, à partir de 1854, de plus en plus nombreuses tous les ans à mesure que ces fonctionnaires étaient

admis à faire valoir leurs droits à la retraite ; et comme avant 1854 ils ne recevaient pas de pension, les inscriptions nouvelles n'étaient compensées par aucune extinction, si ce n'est de pensions concédées depuis 1854 ; or ces extinctions furent, surtout dans les premières années, assez rares, car on ne meurt généralement pas presque aussitôt après la liquidation de sa pension : on a constaté pour certaines années que l'âge moyen des pensionnaires décédés était de 70 à 71 ans, ce qui mettrait la durée moyenne de jouissance de la pension à environ une dizaine d'années. Bien peu d'extinctions purent donc se produire pendant le second Empire, surtout les premières années, en ce qui concerne les pensions des nouveaux bénéficiaires de la loi qui avaient été toutes liquidées depuis 1854.

Or il est tout naturel que les concessions annuelles de plus en plus nombreuses, n'étant compensées en ce qui concerne cette catégorie spéciale de fonctionnaires que par un très petit nombre d'extinctions, aient engendré un accroissement assez considérable du nombre des pensions inscrites au Grand Livre de la Dette publique. Celles-ci, prises au 31 décembre de chaque année, passèrent du chiffre de 31.378 en 1854 à celui de 44.081 en 1869. Une telle multiplication ne pouvait faire autrement que d'entraîner une sérieuse aggravation de dépense.

Une cause toute particulière devait encore, dans le courant de cette période, concourir à l'élévation du montant des pensions civiles, ce fut la réunion à la

France de la Savoie et du Comté de Nice en 1860. Les fonctionnaires du gouvernement sarde, qui passèrent au service de la France, tombèrent sous l'application de la loi de 1853 ; leurs services antérieurs à l'annexion furent comptés pour la retraite, suivant la loi française, à l'égal des services rendus en France ; d'un autre côté, par le fait même de leur entrée au service français, ils étaient assujettis aux retenues prescrites par l'article 3 de la loi du 9 juin 1853.

Cette introduction d'une catégorie assez nombreuse de nouveaux fonctionnaires dans le champ d'application de la loi de 1853 fut parmi les causes qui concoururent à en accroître les charges financières.

On peut en signaler encore plusieurs autres, tirées également de faits spéciaux à cette époque : nous en indiquons ici les principales.

La limite d'âge appliquée aux magistrats avança pour beaucoup d'entre eux la liquidation de leur pension. Ce fut le décret du 1<sup>er</sup> mars 1852 qui édicta la mise à la retraite de plein droit, à l'âge de soixante-quinze ans en ce qui concerne les membres de la Cour de cassation, à l'âge de soixante-dix ans en ce qui concerne les membres des Cours d'appel et des tribunaux de première instance. Bien que le nombre d'années fixé par ce décret fut très élevé, on voyait couramment avant cette mesure rester en fonctions au-delà de cet âge des magistrats « devenus impropres à leurs fonctions ». « Le sentiment de la confraternité, l'intérêt qui s'attachait à la position personnelle de tel ou tel magistrat honorable, mais impotent »,

assuraient le renouvellement de ces abus (1). Le décret du 1<sup>er</sup> mars 1852, pour en prévenir le retour, rendit les retraites moins tardives ; par là il les rendait aussi plus nombreuses et de la sorte plus onéreuses pour le Trésor.

D'autre part, les réductions effectuées dans le ministère des finances en 1859 provoquèrent la mise prématurée à la retraite d'un certain nombre de fonctionnaires. Beaucoup reçurent ainsi soit pour ancienneté, soit pour suppression d'emploi, selon leur âge et la durée de leurs services, des pensions qui sans cela ne leur eussent été concédées que plus tard. Enfin la suppression d'une grande partie du service des douanes, en 1865, amena de même la concession anticipée d'un grand nombre de retraites.

Sans doute, ces retranchements opérés dans les cadres de diverses administrations diminuaient la charge future des pensions de tout ce que les fonctionnaires éliminés et leurs successeurs auraient pu recevoir dans l'avenir ; mais c'était au prix d'une lourde surcharge dans le présent. En effet, l'Etat se trouvait privé soudain d'un grand nombre de retenues au moment où la liquidation simultanée de nombreuses pensions entraînait une grosse et subite dépense.

L'accroissement des charges entraîné par les dif-

1. Rapport du garde des sceaux au prince président de la République sur la mise à la retraite et la discipline des magistrats, 1<sup>er</sup> mars 1852.

férentes causes que nous avons passées en revue rencontra d'abord un frein dans une disposition de la loi de 1853. L'article 20 avait prescrit qu'il ne pourrait être concédé annuellement de pensions que dans la limite des extinctions réalisées sur les pensions inscrites. Si cette disposition avait été appliquée, la charge des pensions civiles eût dû rester stationnaire. Mais cette stabilité se fût trouvée en opposition avec certains faits comme l'accroissement des cadres et le développement des services ; le fonctionnement de la loi eût pu en être absolument entravé et les droits les plus légitimes des fonctionnaires complètement frustrés. Aussi le législateur, prévoyant la difficulté, avait, dans le même article, ménagé la porte de sortie qui permettrait de tourner l'obstacle. Il avait stipulé qu'au cas où cette limite devrait être dépassée, l'augmentation de crédit nécessaire serait l'objet d'une loi spéciale.

Une si faible barrière ne pouvait résister longtemps aux formidables poussées budgétaires des pensions civiles. Elle n'attendait pour s'ouvrir que le jour où, poussé par les exigences de l'application de la loi, le ministre des finances déposerait une demande de crédit supplémentaire.

C'est ce qui arriva pour la première fois en 1862.

Désormais chaque année le ministre des finances limita, dans les crédits demandés au budget, le chiffre des concessions nouvelles au chiffre des extinctions ; mais chaque année aussi il déposa un projet de loi spécial portant ouverture de crédits supplémentaires pour le service des pensions civiles.

C'est ainsi que par la force des choses s'établit, sous le second Empire, cette coutume ruineuse mais inévitable qui allait, par une progression inquiétante de chiffres toujours grossissants, enfler démesurément la dépense annuelle des pensions civiles.

### SECTION III

#### **La charge des pensions civiles sous la Troisième République.**

Le changement de régime politique n'entrava pas la progression des pensions ; celle-ci ne fit au contraire, après 1870, que croître avec plus de rapidité (1).

La dépense brute s'accrut assez régulièrement, de 1870 à 1900, d'un million et demi en moyenne par année. Pour commencer, elle passa de 30.998.462 fr. en 1870, à 37.927.969 francs en 1875. Dès ce moment les prévisions de la loi de 1853 sont dépassées. Elle avait prévu que la charge nette des pensions qu'elle instituait atteindrait, au bout de trente ans seulement, le chiffre maximum de 18.200.700 francs, produisant

1. Nous avons puisé les chiffres indiquant depuis 1870 la charge des pensions civiles dans le rapport général de M. Boudenoot sur le budget de 1900, dans le rapport de M. Boulanger au Sénat sur le Budget de 1905 (ministère des finances), et dans les derniers comptes généraux du ministère des finances.

une surcharge financière nette de près de 4 millions sur le fardeau antérieur des subventions aux caisses de retraite. Or, en 1875, les recettes diverses (retenues sur les traitements, produit de certaines amendes et confiscations) perçues en atténuation de la dépense des pensions civiles s'élevèrent à 18.391.241 francs ; en retranchant cette somme de celle de 37.927.969 francs absorbée par les dépenses, on constate une différence, c'est-à-dire une charge nette ressortissant à 19.536.728 francs. Ainsi au bout de vingt ans était déjà réalisée l'augmentation de charge nette prévue par la loi de 1853 comme devant se réaliser seulement à la fin d'un délai de trente ans.

En 1880, la dépense brute atteignit 46.556.682 fr., pour s'élever à 55.618.404 francs en 1885. Ralentissant un peu son allure, la progression encore rapide des pensions les amène au chiffre de 60.820.696 francs en 1890 et de là à 65.635.433 en 1895. A partir de 1900 les chiffres grossissent de plus en plus vite : de 74.861.465 francs en 1900 la dépense passe à 83 millions 80.633 francs en 1903, à 90.684.695 francs en 1906 et à 98.683.981 francs en 1908. Enfin le crédit qui lui est affecté au budget de 1910 s'élève à 101.660.000 francs ; sans doute la traditionnelle demande de crédit supplémentaire viendra-t-elle faire monter ce chiffre encore plus haut.

Ainsi l'augmentation de cette dépense n'aura pas été moindre de 70 millions en quarante ans. Il est vrai que le produit des retenues et autres recettes perçues en atténuation de la charge des pensions civiles a suivi

lui-même une progression notable, quoique relativement moins forte. En effet il s'est élevé de 14.821.709 fr. à 35.051.930 fr. (recettes prévues par le budget de 1910) (1). La progression des recettes n'a donc été que de 133 0/0, tandis que la progression des dépenses n'était pas moindre de 227 0/0.

Quant à la charge nette, obtenue en déduisant les recettes des dépenses, elle s'est accrue de 16.176.753 fr. en 1870 à 66.608.070 francs d'après le budget de 1910, soit une augmentation de 312 0/0.

Quelles sont les causes principales de cette progression effrayante qui, depuis quarante ans, a fait plus que tripler la charge brute et quadrupler la charge nette des pensions civiles ?

Les rapports généraux sur le Budget de l'Etat et les rapports sur le Budget du Ministère des Finances en particulier, qui ont été faits à la Chambre et au Sénat ces dernières années contiennent pour la plupart de sérieuses indications sur ce sujet (2).

1. Les recettes inscrites à ce titre au budget de 1910 se décomposent ainsi :

|                                                                           |            |        |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| Retenues de 5 0/0 sur les traitements. . .                                | 31.547.490 | francs |
| Retenues du premier douzième du traitement et des augmentations . . . . . | 3.077.525  | —      |
| Retenues pour congés. . . . .                                             | 382.080    | —      |
| Retenues par mesures disciplinaires . .                                   | 9.005      | —      |
| Produits des amendes et confiscations. .                                  | 16.430     | —      |
| Retenues diverses . . . . .                                               | 19.400     | —      |
|                                                                           | 35.051.930 | —      |

2. V. aussi l'intéressant et documenté rapport fait en 1906 à la Chambre par M. Lefas au nom de la commission chargée de la révision de la loi de 1853.

On peut grouper ces causes sous cinq chefs principaux :

L'augmentation du nombre des fonctionnaires ;

La suppression de certaines fonctions ;

Les élévations de traitement des fonctionnaires ;

Les modifications apportées à la loi de 1853 en faveur de certains agents de l'Etat ;

Divers abus dans les mises à la retraite d'office et les concessions de pensions.

Toute création de fonction nouvelle entraîne avec elle, outre la dépense annuelle immédiate du traitement qui lui est alloué, la dépense future d'une pension ; celle-ci, qu'elle soit pour ancienneté, pour accidents, pour infirmités, ou pour suppression d'emploi, fera peser sa charge sur le budget le jour de la mise à la retraite. Ce sera peut-être dans quelques années, si les cas d'ouverture du droit à pension qui viennent à se réaliser sont ceux pour lesquels la loi n'a pas fixé de délai minimum ; ce sera plus probablement à l'expiration des délais que la loi de 1853 a fixés pour la plupart des cas et qui varient de 25 à 30 ans. Quoiqu'il en soit, toute création d'un service nouveau, toute extension d'un service existant sont suivies d'une extension de la charge des pensions civiles qui commence à se faire sentir quelques années après, qui devient de plus en plus considérable, et qui atteint la plénitude de sa mesure au bout d'une trentaine d'années.

Depuis la loi de 1853 et surtout sous la troisième République, le nombre des fonctionnaires bénéficiant

de cette loi s'est considérablement accru. On l'évaluait, nous l'avons vu, à 158.229 en 1853 ; or, en 1906, ce personnel comptait environ 315.000 agents, à l'estimation de l'administration des finances. Dans l'espace de ce demi-siècle il se serait donc exactement accru de 100 0/0. En effet, non seulement les services qui existaient alors se sont pour la plupart développés, mais surtout des services nouveaux ont été créés qui comprennent un nombre considérable de fonctionnaires.

Il est en particulier deux services dont l'extension a été telle que l'on pourrait presque dire qu'ils ont été créés depuis moins de quarante ans : ce sont ceux de l'instruction primaire et des postes et télégraphes.

Le premier existait sans doute avant la loi du 28 mars 1882 qui rendit l'enseignement primaire laïque et obligatoire ; mais cette loi amena un développement considérable des cadres de l'instruction publique par la création des nouvelles écoles qui furent successivement substituées pour l'enseignement officiel aux écoles congréganistes, ou fondées pour répondre aux besoins plus étendus de l'enseignement obligatoire. C'est ainsi que, dans la seule période de 1878-79 à 1889-90, l'enseignement public laïque gagna 12.229 écoles et 973.380 élèves (1).

D'ailleurs il s'en faut de beaucoup que la laïcisa-

1. Rapport présenté par la commission de statistique à M. le ministre de l'instruction publique sur les résultats des laïcisations scolaires.

tion des écoles publiques fût achevée en 1890. Depuis lors elle s'est activement poursuivie et c'est à peine si aujourd'hui elle est complètement terminée. Cette œuvre nécessita, pour garnir les cadres des nouvelles écoles, un développement considérable du personnel laïque de l'enseignement primaire.

Ces nouveaux fonctionnaires, ayant été admis par la loi du 17 août 1876 au bénéfice de la loi de 1853, ont contribué dans une large mesure par leurs mises à la retraite à la progression de la charge des pensions civiles.

Il en a été de même pour les agents des postes et télégraphes, dont les pensions sont également régies par la loi du 9 juin 1853. Ils se sont beaucoup multipliés depuis 1854 et surtout depuis 1870.

En effet, le service postal et télégraphique a pris une grande extension dans le courant des trente ou quarante dernières années : c'est ainsi que le nombre des bureaux de poste, qui était en 1883 de 6.486, est passé aux chiffres de 7.619 en 1893 et de 11.281 en 1904, augmentant ainsi de 70 0/0 en vingt ans (1).

A peu près tous les ans des augmentations de crédit sont inscrites au budget pour rémunération de nouveaux emplois : c'est ainsi que le budget de 1906 contient des crédits nouveaux en vue de la création de 186 emplois de facteur dans le département de la Seine, et de 100 établissements de facteur receveur,

1. Rapport de M. Sembat sur le budget des postes et télégraphes de l'exercice 1906.

250 emplois de facteur rural et 300 emplois de facteur auxiliaire dans les départements. Le développement pris par le service des postes et télégraphes a été certainement un de ceux qui ont le plus contribué à la progression de la charge des pensions civiles.

Il serait trop long de citer tous les autres services qui se sont créés ou agrandis à notre époque de centralisation étatiste, où le fonctionnarisme a pris une si grande extension. Il n'en est sans doute presque aucun qui ait échappé à cette loi commune.

Si la multiplication des emplois a tenu une part très importante dans l'extension de la charge des pensions, la suppression de certaines fonctions n'a pas été sans jouer un certain rôle dans cette même extension. Il y a là sans doute une affirmation bien paradoxale, elle n'en est pas moins l'exacte expression de la vérité. Seulement dans les deux cas l'effet produit n'est pas le même. La création d'emplois nouveaux augmente la charge des pensions d'une façon durable, mais cette augmentation ne se produit qu'insensiblement et après un certain temps.

Au contraire, la suppression de telle ou telle catégorie de fonctions, en procurant par application de l'article 11 de la loi de 1853 la liquidation immédiate de leurs pensions aux fonctionnaires éliminés, produit une surcharge subite, qui atteint du premier coup son plein effet et qui va ensuite en décroissant jusqu'à extinction complète. C'est ce qui arriva en particulier au lendemain de la guerre de 1870. La cession de l'Alsace-Lorraine, la suppression de l'an-

cienne liste civile, du ministère d'Etat et de la maison de l'empereur, enfin les réformes opérées dans les divers ministères, occasionnèrent des mises à la retraite prématurées. La loi du 30 mars 1872 (art. 1) contient la disposition suivante : « Les fonctionnaires et employés civils ayant subi une retenue, qui, du 12 février 1871 au 31 décembre 1872, auront été réformés pour cause de suppression d'emploi, de réorganisation, ou pour toute autre mesure administrative qui n'aurait pas le caractère de révocation ou de destitution, pourront obtenir pension, s'ils réunissent vingt ans de services. » Ceux qui n'avaient pas la durée de services susdite recevaient une indemnité temporaire pendant cinq ans au plus.

Les suppressions de catégories importantes d'emplois furent rares et n'eurent qu'un effet relativement passager. La principale cause de l'accroissement des dépenses en matière de pensions civiles fut, en dehors de la multiplication des fonctionnaires, l'augmentation de leurs traitements.

Les petits fonctionnaires, qui forment le noyau principal des agents de l'Etat non seulement par leur nombre mais encore par la somme de leurs rémunérations, ont vu, depuis une trentaine d'années particulièrement, de nombreuses mesures améliorer leur situation. Il est vrai que ces améliorations furent peut-être parfois plus apparentes que réelles, car en même temps le coût de la vie subissait un renchérissement fort sensible. Quoi qu'il en soit, il est indéniable que beaucoup de fonctionnaires reçoivent

aujourd'hui des traitements d'un taux nominal plus élevé qu'il y a trente ou quarante ans.

Or entre les traitements et les pensions il y a une liaison intime, et toute modification des traitements se répercute à plus ou moins bref délai sur les pensions. En effet, la quotité de la pension est basée sur le traitement moyen des six dernières années de services (1). On peut presque dire que la pension est une quote-part du traitement, et par conséquent, toutes choses égales d'ailleurs, toute variation de celui-ci entraîne une variation proportionnelle de celle-là.

Les mesures qui ont concouru à l'élévation presque générale des traitements depuis 1870 sont fort nombreuses. Nous indiquerons seulement, sans nous y arrêter d'ailleurs, quelques-unes des plus importantes :

La loi du 19 juillet 1875 et le décret du 8 août 1876 fixant les traitements minima des instituteurs et institutrices primaires.

La loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire.

1. Loi du 9 juin 1853, art. 7 : « La pension est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen. Néanmoins, pour vingt-cinq années de services entièrement rendus dans la partie active, elle est de la moitié du traitement moyen, avec accroissement, pour chaque année de services en sus, d'un cinquantième du traitement. En aucun cas elle ne peut excéder ni les trois quarts du traitement moyen, ni les maximum déterminés au tableau annexé à la présente loi sous le n° 3. »

Le décret du 24 août 1899 fixant l'échelle des traitements des facteurs locaux et ruraux ; ce décret fut suivi d'autres mesures du même genre qui élevèrent le minimum de traitement pour cette classe d'agents de 650 francs en 1902 à 800 francs en 1905.

Nous pourrions citer encore beaucoup d'autres lois spéciales ou d'articles de lois de finances ; il est peu d'administrations, s'il y en a, où des relèvements n'aient été effectués sur les traitements depuis 1870.

Aussi l'ensemble des traitements des fonctionnaires est-il passé de 180 millions en 1854 à 570 millions dans les prévisions du budget de 1906.

Le but de ces diverses lois était l'amélioration des traitements ; l'élévation du taux des pensions n'en a été que la conséquence fatale. D'autres lois, au contraire, ont eu pour but principal et pour résultat direct d'améliorer les conditions des pensions civiles.

C'est ainsi que la loi du 26 février 1887 (art. 24) accorda comme base aux pensions des agents du service actif des douanes les tarifs plus avantageux applicables à la gendarmerie.

La loi du 4 mai 1892 étendit ce bénéfice aux préposés forestiers.

La loi du 28 avril 1893 (art. 50 § 1) améliora le mode de rémunération des services militaires compris dans la liquidation des pensions civiles.

La même loi (art. 50 § 2) accorda le droit à pension aux veuves de fonctionnaires de la partie sédentaire décédés après vingt-cinq ans de services.

La loi du 26 avril 1895 (art. 29) admit au bénéfice de

la loi de 1853 les commissaires de police communaux.

La loi du 29 mars 1897 (art. 33) éleva aux deux tiers du traitement le taux maximum de pension pour divers fonctionnaires des ponts et chaussées et des mines.

La loi du 13 avril 1898 (art. 46) abaissa la limite d'âge de la mise à la retraite des préposés des douanes, accorda sous certaines conditions des majorations de pensions à ces agents, et créa pour leurs veuves le droit à des pensions liquidées d'après les tarifs militaires de la gendarmerie.

La loi du 30 mai 1899 (art. 27) éleva aux deux tiers du traitement le maximum de la pension pour le personnel de l'administration des postes et télégraphes.

Diverses lois, entre autres celle du 13 avril 1898 (art. 45) ont classé dans le service actif certaines catégories de fonctionnaires qui jusqu'alors étaient rangés dans le service sédentaire, et leur ont ainsi conféré l'aptitude à recueillir une pension après un nombre moins élevé d'années de services. Etc.

Chacune de ces lois prise en particulier ne grève pas dans une mesure bien considérable les budgets futurs ; mais par leur ensemble elles aboutissent à élever beaucoup la quotité moyenne des pensions et par conséquent leur charge totale.

Les comptes généraux annuels de l'administration des finances contiennent des chiffres qui permettent de saisir de la façon la plus tangible l'effet de ces différentes mesures.

La quotité moyenne (1) des pensions concédées en 1869 a été de 855 francs. Elle se maintint quelques années autour de ce chiffre, et descendit même à 809 francs en 1876.

Mais, à partir de cette année-là, elle s'éleva d'une façon à peu près continue, par suite des augmentations de traitement et des améliorations dans les conditions des pensions. Elle atteignit successivement 1.165 francs en 1886, 1.384 francs en 1906 et enfin 1.518 francs en 1908.

Non seulement les pensions concédées atteignaient des taux plus élevés chaque année, mais en même temps le nombre des parties qui bénéficiaient des concessions annuelles progressait d'une façon importante, passant de 3.767 en 1875 à 5.245 en 1908.

Dans ces conditions le service des pensions ne pouvait évidemment qu'exiger tous les ans une somme plus considérable.

Aussi bien, le législateur n'a pas été seul à suivre la voie opposée à celle de l'économie. Les ministres, de leur côté, ont trop souvent profité de la latitude que leur laissait la loi pour servir des intérêts opposés à celui du Trésor. L'usage a été pratiqué d'une façon trop courante de donner satisfaction aux demandes de liquidation de pension dès que leurs auteurs réali-

1. Les pensions des veuves et des orphelins ne sont pas comprises dans ce calcul. La quotité moyenne des pensions concédées chaque année aux fonctionnaires, à leurs veuves et à leurs orphelins, est passée de 684 francs en 1875 à 1.134 francs en 1908.

saient les conditions exigées par la loi ; peu importait qu'ils fussent capables de remplir encore leurs fonctions pendant un certain nombre d'années, on leur accordait leur retraite et on leur nommait des remplaçants. Parfois même on n'attendait pas que la demande se produisît : la retraite était imposée d'office à des fonctionnaires non seulement valides, mais encore désireux de continuer leurs services.

Tous les ans depuis un certain temps les rapporteurs du budget des finances se plaignent vivement de cette pratique fort onéreuse pour le Trésor.

Tantôt les mises à la retraite prématurées furent motivées par le désir de purger les cadres de certains fonctionnaires dont les idées politiques étaient en désaccord avec celles du gouvernement ; les uns étaient mis d'office à la retraite, dès qu'ils remplissaient les conditions nécessaires, les autres la demandaient d'eux-mêmes, le plus tôt possible, pour ne pas rester plus longtemps dans une position où l'avancement leur était fermé, et le gouvernement s'empressait de faire droit à leur demande, trop heureux de les voir s'en aller d'eux-mêmes.

Tantôt le but poursuivi fut plus simplement de créer des vacances pour faciliter la nomination ou l'avancement d'autres employés (1). Ou bien le gouvernement agissait ainsi pour exaucer des recomman-

1. « On a coutume dans les administrations, dès qu'un fonctionnaire a atteint l'âge de soixante ans, de le mettre impitoyablement à la retraite, quelles que soient ses forces, et même s'il est encore, au point de vue physique, en état de continuer

dations politiques, ou bien il avait en vue de multiplier le nombre de ceux qui, lui devant leur situation et leurs ressources, le paieraient sans doute de ses bienfaits en reconnaissance politique : il peut, en effet, dédoubler ainsi le titulaire d'un emploi par la juxtaposition d'un titulaire en fonctions et d'un titulaire en retraite, et cela pour un temps assez long. Il n'y a même rien d'impossible à ce qu'avant le décès de ce dernier, le premier parvienne lui-même à la retraite, ce qui doit amener le gouvernement à lui nommer un remplaçant.

L'Etat se trouverait ainsi dans l'étonnante situation de payer trois individus pour un même emploi qu'un seul remplit. Cette hypothèse, loin d'être chimérique, ne correspond même pas à des circonstances anormales et peut fort bien se réaliser même en ne faisant intervenir que des pensions d'ancienneté. Il suffit de supposer un fonctionnaire du service actif, tel un garde forestier, obtenant sa pension de retraite à cinquante-six ans, son successeur admis à son tour à la retraite après vingt-cinq ans de services, et un troi-

utilement ses fonctions. Ainsi procèdent, à l'heure actuelle, toutes les administrations...

Des hommes, encore en pleine force, venant à peine de dépasser l'âge minimum du droit à la pension, ont été brutalement, sans raison, mis à la retraite, simplement pour pouvoir disposer de leurs places en faveur d'autres fonctionnaires. »

(Discours de M. le Rapporteur général du budget de 1910 dans la discussion du budget du ministère des finances. *J. Off.*, 1909, *Documents parlementaires*, Ch. des députés, p. 3037 et 3.038.

sième nommé alors pour remplacer le précédent. Le premier n'a même pas quatre-vingt-deux ans, il n'y a là rien d'irréalisable. *A fortiori* le même fait se produira-t-il plus facilement, si telle ou telle de ces pensions d'ancienneté est remplacée par une pension pour infirmité ou pour suppression d'emploi, qui peut s'obtenir après un temps de services moins long.

Ces trois fonctionnaires du présent et du passé, devant au gouvernement leur situation et leurs moyens d'existence, formeront le plus souvent un noyau électoral de premier ordre pour les candidats favorables au pouvoir établi. Et l'on comprend que les chefs d'un gouvernement fondé sur le régime parlementaire, n'aient pas toujours eu le courage de fermer les yeux à l'intérêt qui pouvait résulter pour eux et leur parti des concessions prématurées de pensions.

Aussi bien, celles-ci n'ont assurément pas été inspirées toutes les fois par des mobiles aussi peu désintéressés ; à de certains moments il n'en faut point chercher l'explication ailleurs que dans une fausse interprétation de la loi. Certains gouvernements se sont crus obligés de faire droit immédiatement aux demandes d'admission à la retraite ; ils ont considéré que le fonctionnaire, dès qu'il remplissait les conditions exigées par la loi de 1853, avait un droit acquis à la liquidation immédiate de sa pension ; et par application de cette interprétation erronée ils ont mis à la retraite, sur leur demande, des fonctionnaires qui étaient capables de continuer leur service. Cette théorie est d'ailleurs complètement abandonnée

aujourd'hui, du moins dans les sphères gouvernementales et jurisprudentielles, sinon dans certaines revendications des intéressés. La pratique n'a cependant pas encore disparu.

Un dernier abus se produisait encore dans l'application de la loi de 1853, auquel la loi du 30 décembre 1903 (art. 18) a mis un terme.

La loi de 1853 et le décret du 9 novembre de la même année ayant conféré aux ministres le pouvoir d'admettre les fonctionnaires civils à faire valoir leurs droits à la retraite, les ministres, du fait de ces dispositions, s'étaient crus autorisés à fixer par des règlements propres à chaque administration, la limite d'âge au delà de laquelle les titulaires de certains emplois ne pouvaient être maintenus en fonctions. Cette mise à la retraite d'office par mesure générale et réglementaire était, semble-t-il, peu conforme à l'esprit de la loi de 1853, qui tendait plutôt à constituer le ministre juge de chaque cas particulier.

D'ailleurs, en admettant même que ces limites d'âge correspondissent à peu près à l'âge moyen où les fonctionnaires de chaque administration deviennent incapables de bien remplir leur emploi, elles n'entraînaient pas moins la mise à la retraite forcée d'un certain nombre d'agents qui, ayant mieux résisté que la plupart de leurs collègues aux attaques de la vieillesse, étaient encore capables d'occuper dignement leur poste et désiraient eux-mêmes y rester encore. L'intérêt des finances ne pouvait donc que souffrir de ces généralisations qui n'étaient point basées sur des

nécessités réelles et la charge des pensions présentait là une partie inutile qui s'offrait tout naturellement aux retranchements désirables. Ce fut l'œuvre de la loi du 30 décembre 1903 (art. 18) : celle-ci proclama que la loi et le décret de 1853 ne donnaient point aux ministres la faculté d'émettre des règlements pour la fixation de ces limites d'âge, et elle déclara abrogés les règlements de cette sorte qui étaient alors en vigueur dans les diverses administrations publiques. Ne furent maintenues que les limites d'âge établies pour les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des comptes.

Tandis que les retraites anticipées sont beaucoup trop nombreuses, on ne voit pas moins se manifester l'abus opposé. « On voit des fonctionnaires âgés, atteints de maladies, quelquefois mortelles, maintenus en service, malgré leurs demandes réitérées de mise à la retraite, faute de crédits nécessaires pour inscrire cette retraite (1). » Il semble que le Trésor en profite.

Mais les administrations auxquelles appartiennent ces véritables invalides en souffrent, leurs services sont moins bien remplis, peut-être même ces non-valeurs nécessitent-elles la coexistence de fonctionnaires supplémentaires destinés à accomplir l'ouvrage qu'elles n'arrivent pas à exécuter ; et alors indirectement les finances pâtissent de cette trop grande parcimonie, et elles risquent de se trouver chargées d'un plus lourd fardeau que n'eût été celui d'une dépense

1. Lefas, *op. cit.*

normale et régulière, exactement proportionnée aux besoins.

Les économies de cette sorte ressemblent à celles que réaliserait un malade, qui, pour ne s'être pas soigné à temps, serait obligé ensuite de recourir à un traitement plus long et plus dispendieux.

Cependant il y eut encore plus d'abus dans le sens des retraites anticipées que dans le sens des retraites trop retardées. Il est facile de s'en rendre compte par l'examen des chiffres indiquant l'âge moyen et la durée moyenne de services des pensionnaires dont on liquida les pensions chaque année. L'âge moyen des admissions à la retraite, qui n'était descendu au-dessous de cinquante-huit ans que deux fois pendant la durée de l'Empire, fut encore en 1870 de soixante ans et en 1871 de soixante-deux ans. C'était la dernière fois qu'il devait atteindre un chiffre si élevé. Il ne fut plus que de cinquante-neuf ans six mois en 1875, cinquante-sept ans quatre mois en 1886, cinquante-sept ans onze mois en 1895 et 1896, cinquante-six ans onze mois en 1906 et cinquante-sept ans neuf mois en 1908. Cela indique bien que depuis 1880 les pensions anticipées ont atteint un développement jusque-là inconnu, qui répond bien aux cris d'alarme poussés par tous les rapporteurs parlementaires qui, depuis quelques années, se sont trouvés en face de la question.

La durée moyenne des services n'a pas diminué dans la même proportion. Elle a été de trente-deux ans dix mois en 1870 et de trente-quatre ans quatre mois en 1871 ; puis de 1875 à 1880 elle s'est maintenue

constamment au-dessus de trente-quatre ans, chiffre qu'elle n'avait jamais atteint sous le second Empire. En revanche elle descendit à trente ans dix mois en 1880 et à trente ans neuf mois en 1886. Elle remonta à trente-deux ans dix mois en 1895 et 1896. En 1906 elle a été de trente-deux ans six mois et en 1908 de trente-trois ans. Par conséquent on ne peut dire que la durée moyenne des services soit en aussi forte dégression que l'âge moyen. On met aujourd'hui les fonctionnaires à la retraite à un âge moins avancé qu'autrefois, mais il semble qu'ils soient entrés plus tôt dans les emplois qu'ils occupent. Ces durées de services assez longues n'empêchent point que les mises à la retraite prématurées ne soient des faits abusifs, car la concession des pensions ne doit point selon l'esprit de la loi se baser sur la durée des services, pas plus d'ailleurs que sur le simple fait de l'âge, mais sur l'invalidité, sur l'incapacité à continuer l'exercice des fonctions. Le fait d'avoir méconnu ce principe essentiel a été une cause importante de l'accroissement des pensions.

Tout contribuait donc à augmenter la charge des pensions civiles : et les circonstances, et la loi, et les abus commis dans son application. Sous une impulsion aussi irrésistible, il n'était pas possible de maintenir les concessions annuelles dans la limite des extinctions. Aussi la tradition des crédits supplémentaires inaugurée en 1862 fut-elle suivie avec une régularité constante depuis 1870. Il y eut cependant un moment où, conformément aux indications de la commission du budget, le gouvernement pensa qu'il était

de son devoir et crut qu'il était en son pouvoir d'enrayer cette marche ascensionnelle. En 1888, 1889 et 1890 les concessions nouvelles ne dépassèrent plus les extinctions. Mais dès 1891 le ministre des finances dut déposer une demande de crédit supplémentaire qui devait désormais se renouveler chaque année.

M. Poincaré, dans son Rapport sur le projet de loi portant ouverture sur l'exercice 1891 d'un crédit supplémentaire de 2 millions, résume ainsi les désillusions issues de cette tentative : « La privation de tout crédit supplémentaire a, depuis trois ans, forcé les administrations publiques à retenir en activité quantité de fonctionnaires ayant dépassé l'âge et la durée de services exigés pour la retraite ; elles ont vu, par suite, leurs cadres s'encombrer de non-valeurs et elles sont unanimes à déclarer qu'il n'est plus possible, sans entraver la bonne exécution du service et sans compromettre notamment la constatation et le recouvrement des impôts et revenus publics, d'ajourner davantage les admissions à la retraite... On ne peut, en effet, sans augmentation de crédit, assurer des pensions à des agents à la fois plus nombreux et mieux rétribués que ne l'était le personnel auquel l'Etat servait les pensions qui viennent successivement à s'éteindre ».

La progression du chiffre des pensions civiles est le résultat automatique du jeu de la loi de 1853 dans certaines circonstances et dans un certain milieu. Toute tentative en vue d'arrêter cette progression est donc condamnée à un échec certain si l'on ne commence

par modifier soit les dispositions légales, soit les circonstances où elles sont appliquées.

Nous avons vu comment la multiplication des fonctionnaires et, à un certain point de vue, la suppression de certains emplois, comment les élévations de la plupart des traitements et les améliorations des conditions d'accession à la retraite, comment enfin les abus des mises à la retraite prématurées ont depuis quarante ans déterminé une accélération des plus rapides dans la progression de la charge financière des pensions civiles de l'Etat.

Mais ce ne sont pas toutes les pensions civiles de l'Etat que celles dont nous venons de constater et de chercher à expliquer les inquiétants progrès. Sans doute les pensions dérivant de la loi de 1853 forment en quelque sorte le droit commun en cette matière. Elles seules pèsent sur le Trésor d'un poids véritablement inquiétant, et c'est pour elles seules que nous rechercherons les dangers de la situation actuelle et les remèdes à y apporter.

Cependant il est au moins une catégorie de pensions qui a tenu une place importante dans l'histoire de la progression des pensions civiles : ce sont les pensions accordées par application de la loi de 1790 ; nous avons suivi les phases de leurs variations successives jusqu'en 1853. La loi du 9 juin de cette année eut pour effet de faire passer à l'arrière-plan cette ancienne catégorie de pensions et de ne leur laisser qu'une importance tout à fait secondaire.

En 1854 elles se sont montées à 1.341.126 francs,

ce qui les maintenait dans la moyenne des années précédentes. Pendant longtemps elles ont oscillé autour de ce chiffre, atteignant comme point culminant de leurs variations le chiffre de 1 689,785 francs en 1861, et, après être descendues à 1.244.307 francs en 1870, remontant à 1.656.819 francs en 1873.

En 1880 elles n'étaient plus que de 1.475.006 francs. Depuis lors elles ont beaucoup diminué : elles ne figurent au budget de 1910 que pour un crédit de 414.000 francs.

Les pensions comprises dans ce chiffre se divisent en trois groupes :

Le premier comprend deux pensions d'ancienne origine qui ont été maintenues par la loi du 22 août 1790 ;

Le second comprend des pensions concédées en vertu des lois générales à certaines catégories de fonctionnaires ou de citoyens, en particulier aux ministres, conseillers d'Etat, préfets et sous-préfets ;

Le troisième comprend des pensions que des lois spéciales ont accordées à titre de récompense nationale à certaines familles (pension Chanzy, pension Pasteur, pension de la famille royale de Tahiti, etc.).

Les pensions sur fonds généraux ne tiennent donc plus qu'une place très diminuée et relativement très restreinte dans le budget de l'Etat et leur diminution constante empêche de voir en elles un fardeau dangereux pour les finances publiques.

Le Trésor supporte encore la charge de diverses catégories de pensions dont il importe de constater

au moins l'existence. Ce sont des pensions qui ont été accordées à certains individus pour des motifs tout particuliers, par exemple à des victimes d'événements politiques comme les journées de juillet 1830, de juin 1848 ou du 2 décembre 1852 ; ces pensions sont en général en décroissance et en train de disparaître par l'effet des extinctions successives.

Les seules qui absorbent des crédits un peu importants sont les pensions accordées aux victimes du 2 décembre, portées au budget de 1910 pour deux millions 80.000 francs, et les pensions accordées aux ministres du culte par la loi du 9 décembre 1905 portées au même budget pour 9.275.000. Et encore la charge de ces deux catégories diminue-t-elle d'année en année.

Il n'y a pas d'autres pensions civiles à présenter un véritable intérêt au point de vue financier que celles qui résultent de la loi du 9 juin 1853.

C'est d'elles seules que l'on se préoccupe à juste titre et c'est à leurs seuls dangers que l'on cherche à remédier.



## DEUXIÈME PARTIE

### LES DANGERS ET LES REMÈDES DE LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES



## CHAPITRE PREMIER

### LES DANGERS DE LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES POUR NOS FINANCES PUBLIQUES

Presque tous les ans, au moment de la discussion du budget, des cris d'alarme sont jetés au sein du Parlement pour attirer l'attention du législateur sur les vices et les dangers que présente l'application de la loi du 9 juin 1853.

Tous les ans, rapporteurs ou orateurs insistent sur la nécessité de modifier cette partie de notre législation. Les cartons de la Chambre des députés se grossissent périodiquement de propositions tendant à introduire des changements plus ou moins complets dans le système de nos pensions ; et tous les dix ou vingt ans un grand projet de réforme subit la discussion du Parlement ou des commissions qui en éma-

ment pour aller s'ajouter à la série indéfinie des grandes conceptions qui n'ont vu le jour un moment que pour retomber aussitôt dans l'obscurité de l'abandon.

Ces manifestations, ces tentatives sans cesse renouvelées, ces recours aux procédés les plus divers, procèdent tous du sentiment très net et très vif de frayeur que l'on éprouve à considérer tant notre législation des pensions civiles que le chiffre des dépenses qu'elle entraîne, tant la structure de son mécanisme financier que les résultats de son fonctionnement.

Un point apparaît en effet clairement : c'est que la loi du 9 juin 1853 présente, par sa constitution même, de grands dangers au point de vue de nos finances et que les circonstances au milieu desquelles elle est appliquée aggravent encore ces dangers. A côté des défauts organiques de la loi, dont les funestes effets se feront sentir dans l'avenir comme ils l'ont été dans le passé, les causes de la progression des pensions civiles depuis une quarantaine d'années continueront également à exercer leur néfaste influence financière. La situation présente est donc pleine de dangers pour les années qui vont venir, et ces menaces sont de trois ordres différents :

1) Dangers propres au système de la « répartition » consacré par la loi de 1853.

2) Répétition probable des anciennes causes d'accroissement.

3) Tendances d'esprit actuelles des fonctionnaires.

## SECTION I

### **Dangers propres au système de la répartition consacré par la loi de 1853.**

La loi du 9 juin 1853 est caractérisée, au point de vue de son mécanisme financier, par le système de la « répartition ». Nous allons rechercher sur quelles bases repose ce système et quels en sont les dangers.

Nous avons vu déjà que la charge des pensions fait sentir son fardeau de deux côtés différents : elle impose en effet des sacrifices d'une part aux fonctionnaires par le prélèvement de retenues sur leurs traitements, d'autre part à l'Etat qui tire de ses caisses les sommes versées à titre de pensions. Ce partage de la charge des pensions entre l'Etat et les fonctionnaires n'est pas cependant le fait qui caractérise le système de la répartition ; c'est dans la manière spéciale dont ce partage s'effectue qu'il faut rechercher les traits propres à cette méthode.

L'Etat retient, sur les traitements qu'il sert à ses fonctionnaires en activité de service, des quote-parts déterminées dont l'ensemble constitue chaque année pour le Trésor une recette importante. Cette recette vient s'ajouter au produit des impôts et au revenu des domaines et exploitations diverses de l'Etat pour former une encaisse commune où tous les revenus publics

arrivent sans distinction d'origine s'engloutir et se fondre de la manière la plus absolue. C'est dans cette masse, dont toutes les parties se sont mélangées comme des liquides de même nature et de même densité versés dans un récipient unique, que les agents de l'Etat viennent puiser les ressources dont ils ont besoin pour assurer l'exécution des services publics.

Ils n'ont pas à se préoccuper de l'origine des deniers qu'ils y prennent. Ils n'ont pas à choisir pour une dépense déterminée les deniers provenant d'une recette déterminée ; comment le pourraient-ils d'ailleurs, puisque toutes les sommes encaissées ont été confondues en une masse unique, où il est impossible de reconnaître des unités toutes semblables entre elles ?

Ils n'ont pas davantage à limiter certaines dépenses au produit variable de certaines recettes ; sans doute ils pourraient le faire, car toutes les entrées sont consignées sur les registres de la comptabilité, et si l'on ne saurait retrouver dans le Trésor le produit en nature de telle ou telle recette, du moins l'on peut savoir quel a été son montant exact : aussi rien ne serait plus facile que de retirer de la masse, pour l'affecter à telle ou telle dépense, une somme égale à celle que tel ou tel revenu y a fait entrer ; mais cette affectation spéciale de certaines recettes à certaines dépenses, qui a été admise à certaines époques de notre histoire, est aujourd'hui bannie de notre système budgétaire.

Par conséquent les dépenses publiques sont payées,

jusqu'à concurrence des crédits ouverts par la loi, au moyen d'un prélèvement opéré sur la masse des revenus de l'Etat sans distinction d'origine ni de nature. En d'autres termes, pour acquitter une fraction quelconque sur la masse de ses dépenses, l'Etat prélève une fraction égale sur la masse de ses revenus.

En ce qui concerne spécialement les pensions instituées par la loi du 9 juin 1853, d'un côté l'Etat encaisse les retenues, qui viennent se confondre avec ses autres recettes, et de l'autre il prélève sur l'ensemble de ses ressources la somme nécessaire au paiement des pensions. Il n'y a donc aucun lien direct entre la recette et la dépense, et la première est moins une contribution à la seconde qu'un impôt d'une nature particulière, un impôt sur les traitements. Son montant, comme celui de n'importe quel impôt proprement dit, n'a pas d'autre emploi que de subvenir à une fraction équivalente de l'ensemble des charges présentes. Plus le nombre des retenues sera important et leur taux élevé, plus l'Etat aura de facilité à équilibrer son budget actuel.

Au contraire si, suivant la conception de certains systèmes différents, les retenues étaient des primes d'assurance capitalisées par une caisse de retraite en vue de servir plus tard des rentes aux fonctionnaires qui les ont supportées, la multiplicité de ces retenues ou l'accroissement de leur taux ne profiterait pas à l'Etat, mais seulement aux fonctionnaires.

Aussi bien, les retenues ont un caractère tout autre, qui les différencie absolument des primes : sembla-

bles aux autres impôts elles n'entrent pas dans les caisses de l'Etat pour être restituées plus tard, sous forme de pensions, à ceux qui les ont subies ; elles ne passent par ces caisses, modernes tonneaux des Danaïdes, que pour s'écouler à mesure au dehors et disparaître dans le gouffre des besoins pressants qui tourmentent incessamment l'Etat.

Par conséquent, lorsque celui-ci vient à prélever une quote-part plus forte sur le traitement d'un fonctionnaire, cette recette supplémentaire n'allège en rien la charge future qui lui incombera lorsqu'il devra servir à ce fonctionnaire sa pension. Le Trésor en retire un bénéfice dans le présent, non dans l'avenir.

Un gouvernement en quête de ressources nouvelles trouve donc son intérêt immédiat dans toutes les mesures qui ont pour effet d'augmenter le produit des retenues.

Parmi ces mesures, il en est une qui n'est pas toujours possible, et qui n'a jamais été employée depuis que la loi est en vigueur : c'est l'élévation directe du taux des retenues, par exemple, sa transformation de 5 p. o/o en 6 ou 7 o/o. Il est au contraire deux sortes de mesures, ayant pour résultat d'accroître le produit des retenues, qui ont été prises avec une sorte de régularité constante, surtout depuis trente ou quarante ans : ce sont les augmentations du nombre des fonctionnaires et les élévations de leurs traitements.

Dans le premier cas, un plus grand nombre de traitements entraîne un plus grand nombre de retenues ;

dans le second cas, des traitements plus élevés rendent les retenues, en vertu de leur porportionnalité, également plus élevées.

Or ces deux catégories de mesures ne procurent pas seulement au Trésor une augmentation de la ressource présente des retenues; elles aggravent en même temps sa charge future pour les pensions.

En effet, dans le premier cas l'Etat devra payer de nouvelles pensions le jour où les titulaires des nouveaux emplois seront admis à la retraite; et dans l'autre il devra payer des pensions plus fortes par suite de l'augmentation du traitement moyen des six dernières années sur lequel est basée la quotité des pensions.

Donc ces mesures entraînent pour le Trésor à la fois un bénéfice présent du chef des retenues et une surcharge future du chef des pensions. Ainsi le désir louable d'améliorer le sort de ses agents en relevant leurs traitements ou de mieux assurer le fonctionnement des services publics par la création de nouveaux emplois est excité chez un gouvernement par l'appât d'un supplément de revenu immédiat. Or, au moins dans une certaine mesure, les Etats modernes, pressés par une foule de besoins, se laissent pour la plupart séduire plus facilement par les avantages de ressources actuelles que par la perspective des bénéfices futurs qui pourraient résulter de leur prévoyance; et notre pays ne fait pas exception à cette règle.

Le système de répartition consacré par la loi de 1853 tend donc logiquement à faire germer d'une façon

plus ou-moins consciente dans l'esprit des législateurs des considérations telles que celles-ci :

S'ils multiplient le nombre des fonctionnaires ou s'ils accroissent le taux de leurs traitements, le pays en retirera des bénéfices de toute sorte dans le présent et l'exercice de leur pouvoir en sera d'autant facilité. Sans doute dans un certain nombre d'années les inconvénients s'en feront sentir ; mais il est assez probable qu'alors ce ne seront plus eux qui détiendront l'exercice du pouvoir, et que les difficultés qui surgiront de leur œuvre ne gêneront que leurs successeurs... peut-être leurs adversaires politiques. Que si, lorsque le fardeau créé par eux commencera à faire peser sa charge, ils dirigent encore les affaires du pays, ils trouveront bien quelque expédient pour vaincre les difficultés ; ou s'ils doivent succomber à la tâche, du moins auront-ils dû à leurs mesures momentanément bienfaisantes et salutaires d'avoir conservé pendant le temps de cet effet bienfaisant et salutaire leur situation privilégiée et par elle la possibilité de servir utilement leur pays.

Sans doute les créations de nouveaux emplois ou les augmentations de traitements n'ont pas eu pour seuls ni même pour principaux mobiles des vues aussi subjectives. Assurément elles sont parties avant tout de nécessités réelles ou illusoires mais en tout cas plus objectives, basées sur l'intérêt des services et des fonctionnaires plutôt que sur celui de leurs auteurs ou du parti de ceux-ci. Pourtant il ne se peut pas que des raisonnements de ce genre ne soient pas intervenus

parfois, accessoirement, non pour décider à prendre ces mesures, mais pour les suggérer ou les encourager.

Il est dans la nature des choses, dans l'essence du système, que le législateur risque d'être entraîné plus ou moins par la séduction de la loi de 1853 qui lui offre un profit positif et immédiat pour la création d'une charge dont l'échéance reste éloignée.

Au contraire, si les retenues étaient des primes d'assurance se capitalisant en vue de la formation des pensions ultérieures, les pouvoirs publics hésiteraient davantage à augmenter les charges futures, car ils n'y trouveraient plus dans le présent une contre-partie d'ordre financier ou politique. Cette contre-partie, qui est propre au système de la répartition, n'est sans doute pas la cause déterminante des créations d'emplois ou des élévations de traitements ; du moins le fait qu'elle existe ou non ne peut faire autrement que d'influer parfois dans une certaine mesure sur les décisions à intervenir. Ainsi la loi de 1853 non seulement facilite, mais encourage la création de charges sur le dos des générations futures, puisqu'en échange elle ne donne aux générations présentes que des avantages de toute sorte. Là est le grand danger du système de la répartition.

On peut en somme comparer toute mesure ayant pour résultat d'augmenter le nombre des fonctionnaires ou d'élever leurs traitements à la conclusion d'un emprunt ; or comme cette sorte d'emprunt crée une dette perpétuelle dont les arrérages ne commence-

ront à être payés qu'après un certain délai, les maîtres du pouvoir sont bien exposés à être très séduits par la perspective d'une ressource dont leurs successeurs paieront tous les frais

Cette dette, amplifiée par toutes les mesures qui accroissent la charge des pensions, est d'autant plus dangereuse pour les intérêts du Trésor, que c'est une dette occulte. Avec elle on sait bien quelle est la dépense aujourd'hui, mais on ne sait pas ce qu'elle sera demain. Le Budget n'indique pas une dette qui n'existe encore qu'en puissance, et qui ne doit se manifester effectivement que dans l'avenir ; il ne montre, en effet, que l'état actuel, non l'état futur des finances.

Lorsque l'Etat contracte un emprunt ordinaire, la charge annuelle de cet emprunt, nettement déterminée, figure au budget dès la première année. Au contraire, quand l'Etat, par une extension du cadre des fonctionnaires ou une amélioration de leurs traitements, réalise, en même temps qu'une recette immédiate et précise, un fardeau embryonnaire destiné à ne se faire sentir qu'après une période d'une durée incertaine, le budget ne montre d'abord que le bénéfice, non la dépense : le législateur sera donc d'autant plus facilement porté à contracter un emprunt de cette sorte que l'on voit bien ce que l'on y gagne mais moins bien ce que l'on sacrifie.

Il y a là un défaut d'optique qui tient davantage à l'objet qu'à l'instrument de la vision.

Il y eut un temps où les apparences budgétaires se

présentaient sous un jour encore plus trompeur : certaines dépenses pouvaient alors être dissimulées derrière certaines recettes se rattachant à un même service, on retranchait les premières des secondes, de sorte que l'on obtenait seulement des résultats nets.

Ce mode de comptabilité permettait la pratique d'un certain nombre de dépenses peu justifiables qui disparaurent le jour où la loi prescrivit l'inscription au budget du produit brut des recettes et du montant intégral des dépenses.

C'est à des errements quelque peu analogues qu'aboutit le système de la loi de 1853. Elle institue en effet une catégorie de dépenses qui, pendant longtemps, ne figurent pas au budget, parce qu'elles n'entraînent encore aucun sacrifice pécuniaire ; elles existent pourtant au moins en puissance et constituent à ce titre une part spéciale du passif de l'Etat. Toute mesure qui augmente la charge future des pensions crée une dette à terme incertain et à montant indéterminé, d'autant plus dangereuse que le budget n'en contient aucune trace. C'est comme un gouffre caché où menace de s'engloutir une part de plus en plus grande des revenus de l'Etat.

On a essayé d'évaluer approximativement la charge future des pensions telle qu'elle résulte des lois et règlements en vigueur, et sans tenir compte, par conséquent, des modifications ultérieures.

M. Boudenoot l'estimait dans son Rapport général sur le budget de 1900 à la somme brute de 127.099.300 francs, soit 52 millions de plus que le

chiffre de dépenses qui fut atteint en 1900. Les lois votées depuis un certain nombre d'années ont encore accru considérablement le montant futur des pensions, et les budgets actuels ne traduisent l'effet complet de ces mesures qu'en ce qui concerne les recettes, non en ce qui regarde les dépenses. L'Etat semble ainsi s'enrichir d'autant plus qu'en réalité il s'appauvrit davantage.

Cette situation si paradoxale, appelée à durer aussi longtemps que la loi de 1853, présente un véritable danger pour les finances publiques, et malheureusement ce n'est pas le seul que l'on découvre dans l'application de notre système des pensions.

## SECTION II

### Chances de répétition des anciennes causes d'accroissement.

Aux périls qui découlent à proprement parler du mécanisme de la loi de 1853, d'autres s'ajoutent qui ne s'y rattachent que d'une façon plus indirecte.

En premier lieu, tout porte à croire que l'augmentation du nombre des fonctionnaires, dont la progression a été si rapide jusqu'ici, n'est pas près de s'arrêter, ni par conséquent l'aggravation de la charge des pensions qu'elle entraîne avec elle.

L'ingérence de l'Etat s'introduit de plus en plus dans tous les genres de manifestations de l'activité privée. Il tend de plus en plus à se reconnaître une compétence universelle et à s'attribuer un rôle quasi indispensable pour la conduite des affaires les plus diverses : l'instruction, l'assistance sous toutes ses formes, la prévoyance obligatoire, les industries les plus variées depuis la fabrication des poudres jusqu'à celle des allumettes, depuis les entreprises de chemins de fer jusqu'au service des postes, télégraphes et téléphones, chaque jour l'Etat prétend étendre davantage sa mainmise sur tous ces services. Il substitue graduellement sa suprématie aux libres efforts des activités individuelles ou collectives, et l'on peut se demander où s'arrêtera cette marche inquiétante dans les voies du socialisme d'Etat, générateur d'un fonctionnarisme toujours plus étendu.

Sans doute il existe et il se manifeste des tendances opposées : nombreux sont ceux qui luttent pour la concession de plus d'autonomie et de liberté aux individus ou aux groupes ; mais leurs efforts se heurtent aux plus grosses difficultés, car la loi de la démocratie, loi à la fois rationnelle et empirique, est de conduire à l'étatisme. Cet enchaînement logique et nécessaire est d'ailleurs plus ou moins prompt et plus ou moins étroit suivant que l'esprit et la méthode du régime sont plus ou moins complètement démocratiques.

En effet la démocratie est l'exercice du gouvernement par les représentants élus de la nation, ou plus

exactement par les représentants du parti politique qui a été favorisé du plus grand nombre de suffrages. Or ce parti, quel qu'il soit, est naturellement désireux de conserver sa position non seulement pour les avantages qu'il en retire, mais encore pour écarter du pouvoir des adversaires dont l'avènement lui apparaîtrait comme nuisible au bien du pays, au progrès, à la civilisation. Quel que soit de ces deux mobiles, dont le but est commun, celui qui prédomine, ils influent nécessairement dans toute démocratie sur la conduite des affaires nationales.

Or le meilleur moyen qui soit entre les mains d'un parti pour conserver la faveur de la majorité électorale est incontestablement de subordonner le plus possible toute activité, toute influence de groupes ou d'individus au contrôle étroit ou à la direction inflexible de l'Etat. Etre le bienfaiteur immédiat ou le supérieur hiérarchique du plus grand nombre de personnes possible, voilà le vrai moyen de s'assurer dans le pays une majorité dévouée. Ceux qui détiennent une arme aussi puissante ne peuvent s'abstenir d'en user ni encore moins s'en dépouiller volontairement. Aussi nous ne croyons pas que sous un régime démocratique il soit possible de reculer sérieusement dans la voie large de l'Etatisme grandissant.

Assurément le sentiment du danger de cette progression peut bien parfois provoquer quelques pas en arrière. Mais le souci naturel et légitime de conserver ses moyens d'influence empêchera toujours une majorité parlementaire de rendre une somme notable

d'indépendance et d'autonomie à des individus ou à des groupes soumis à l'autorité ou aux bienfaits plus ou moins réels des pouvoirs publics.

Cet étatisme croissant présente des avantages et des inconvénients ; les apprécier et en tirer une conclusion favorable ou non à l'extension du rôle de l'Etat sortirait du cadre de notre sujet. Ce que nous constatons seulement, c'est que le sort de l'étatisme est lié intimement avec celui de la démocratie. Par conséquent tant que le gouvernement de la France sera appuyé sur les principes démocratiques, on peut prévoir comme situation normale une extension plus ou moins rapide, mais continue des services publics et, par suite, une progression constante du nombre des fonctionnaires. Ce fait qui a tant contribué dans le passé à l'augmentation de la charge des pensions civiles, est donc appelé, jusqu'à ce qu'un changement complet se produise dans les principes directeurs de notre politique, à jouer dans l'avenir un rôle au moins aussi important.

Plusieurs projets ou propositions de loi sont actuellement soumis à la discussion du Parlement ou près de l'être, d'autres seront sans doute bientôt déposés, qui, par application de ces principes, doivent concourir à multiplier le nombre des fonctionnaires : tels seront, en effet, les résultats inévitables du monopole de l'enseignement, des retraites ouvrières, des retraites des ouvriers de chemins de fer, de l'impôt sur le revenu, du monopole des assurances et de la plupart

des autres réformes qui jouissent d'une certaine faveur dans les milieux parlementaires.

Le développement de l'étatisme, conséquence naturelle de la démocratie, menace donc nos finances d'une progression continue de la charge des pensions pour une durée indéterminée.

Les autres causes qui ont contribué jusqu'ici à l'accroissement des dépenses consacrées au service des pensions, peuvent être pareillement regardées comme destinées à se reproduire dans l'avenir.

Il en est ainsi en particulier pour les augmentations de traitements, qui ont été si nombreuses et si importantes depuis un certain nombre d'années.

L'intérêt qui a été porté à la condition matérielle des fonctionnaires continuera sans doute à se manifester dans l'avenir : en effet les causes qui l'ont motivé n'ont pas cessé d'exister, en particulier la principale et la mieux fondée d'entre elles, à savoir l'élévation du coût de la vie. Depuis le milieu du xix<sup>e</sup> siècle la monnaie a diminué de valeur et la plupart des denrées et objets fabriqués ont beaucoup augmenté de prix (1). Les traitements ne répondent donc plus aujourd'hui aux facilités de vie qu'ils avaient eu pour but de procurer ; il faut cependant en excepter un certain nombre qui ont été améliorés ; mais beaucoup ne l'ont pas été et restent ainsi tout à fait insuffisants ;

1. D'après M. Gide (*Cours d'économie politique*, p. 619), le coût de la vie matérielle a augmenté en moyenne de près d'un tiers depuis un siècle.

aussi est-il périodiquement question de relever le taux de telle ou telle catégorie. On ne saurait prédire où ni comment pourra s'arrêter ce mouvement, d'ailleurs parfaitement justifié dans la généralité des cas.

Non seulement les traitements continueront à s'élever et, par voie de conséquence, les pensions, mais parallèlement d'autres mesures seront sans doute prises pour apporter des adoucissements d'une façon plus directe aux conditions des pensions. L'uniformité avec laquelle la loi de 1853 règle le calcul des pensions sur le montant des traitements, sans aucune distinction entre les professions, les circonstances ou les situations spéciales, conduit le législateur à déroger aux règles générales de calcul des pensions pour accorder des privilèges à certaines catégories de fonctionnaires plus désavantagées ; on en découvre constamment dont la situation justifie des avantages particuliers, et l'on peut affirmer, sans pour cela prophétiser, que des mesures nouvelles viendront certainement aggraver les charges du Trésor par des relèvements de pensions.

Enfin ce serait sans doute faire preuve d'une excessive confiance que d'oser espérer la répudiation réelle, non seulement dans les paroles, mais dans les faits, de la pratique des mises à la retraite anticipées. Elle s'est trop bien implantée dans les coutumes administratives pour qu'il soit réellement permis, malgré les promesses réitérées de suppression, d'espérer sa disparition du jour au lendemain. Ainsi est-il non pas sans doute certain, mais en tout cas fort probable, que des conces-

sions prématurées continueront encore, comme par le passé, d'accroître outre mesure la charge des pensions civiles.

### SECTION III

#### Tendances d'esprit actuelles des fonctionnaires.

L'abus dont nous venons de parler sera d'autant plus difficile à faire disparaître que les prétentions des fonctionnaires vont en se développant de plus en plus.

Cet état d'esprit s'explique par plusieurs causes.

Il existe d'abord un malentendu bien naturel chez les nouveaux fonctionnaires, qui provient de ce mot : le droit à la retraite. Ce terme, couramment employé, ne désigne pas, en effet, ce qu'au premier abord il semblerait devoir signifier, et cette amphibologie est une source naturelle d'erreurs.

« En effet dans la loi de 1853 le droit à la retraite existe bien, mais il consiste uniquement en ceci, que l'administration n'a pas le droit de se priver des services d'un agent sans lui payer pension, lorsque l'agent réunit les conditions d'âge et de service qui constituent son droit à la retraite.

C'est tout. Le droit à la retraite ne signifie pas que l'employé ait le droit de quitter lui-même le service de l'Etat, en réclamant la liquidation de sa pension. Il

peut demander sa mise à la retraite, mais il n'y a droit que si on lui en accorde la liquidation, et l'administration des finances, soucieuse des deniers de l'Etat, ne doit accorder la liquidation que si l'agent est jugé incapable de continuer son service (1). »

On peut reprocher au législateur d'avoir donné lieu à cette déplorable équivoque par la rédaction de l'article 5, § 1 de la loi du 9 juin 1853 ainsi conçu : « Le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à soixante ans d'âge et après trente ans accomplis de services. » Ce texte est détourné de sa signification la plus naturelle, qui serait le caractère absolu du droit à pension, par la nécessité de tenir compte du reste des dispositions de la loi, et c'est pourquoi l'on est obligé d'interpréter ce droit d'une façon toute spéciale.

D'ailleurs diverses causes ont contribué à propager ce regrettable malentendu.

Les fonctionnaires ont été d'autant plus portés à se reconnaître un droit absolu à pension que depuis un certain nombre d'années ils ont vu autour d'eux de grandes administrations, telles que les chemins de fer, accorder à leurs employés le droit à la retraite d'une façon immédiate et absolue dès le jour où se trouvaient remplies les conditions d'âge et de services.

Et, comparant leur sort à celui de ces agents des sociétés privées, ils se demandent pourquoi l'Etat est pour eux un patron si avare.

1. Lefas, Rapport sur les pensions civiles, 11 juillet 1906. *J. Off. Doc. parl.* Chambre des députés, p. 938.

Puis, au sein même de l'Etat, ils aperçoivent auprès d'eux d'autres fonctionnaires mieux partagés, qui jouissent d'un droit absolu à obtenir leurs pensions : ce sont les fonctionnaires militaires.

Ce courant d'idées est d'autant plus fort qu'il est le produit d'une évolution dans les mœurs et dans les institutions. Les institutions de prévoyance se sont développées dans des proportions considérables et particulièrement l'assurance sur la vie a donné le moyen d'obtenir en échange d'un versement annuel une rente viagère servie à partir d'un âge déterminé. Les fonctionnaires, qui supportent tous les ans le prélèvement d'une retenue sur leurs traitements, voudraient pareillement être assurés de jouir de leur retraite à une époque fixe ; et beaucoup sacrifieraient volontiers quelque chose dans le taux de leur pension pour ne pas être obligés de rester malgré eux au service de l'Etat jusqu'à l'épuisement complet de leurs forces.

La conception actuellement admise d'un droit à pension dont la réalisation est subordonnée au bon plaisir du gouvernement leur paraît quelque peu surannée. Ils admettent de plus en plus difficilement le caractère aléatoire de ce droit dont l'échéance dépend, dans de larges limites, de la décision du pouvoir ; et ils considèrent avec raison qu'un droit aussi imprécis n'est plus un droit véritable, parce qu'un de ses éléments au moins, la date de sa réalisation, dépend d'une volonté étrangère et supérieure.

De nombreux indices montrent bien que les agents de l'Etat tendent à s'affranchir de plus en plus de

l'arbitraire que peuvent revêtir l'autorité et la conduite de l'Etat à leur égard. C'est cet état d'esprit qui a produit les grèves récentes dans le service des postes et télégraphes. C'est encore lui qui a créé un mouvement d'opinion pour l'établissement d'un statut des fonctionnaires, c'est-à-dire de règles destinées à écarter le plus possible l'arbitraire dont les fonctionnaires risquent trop de souffrir de la part de l'Etat, tout-puissant patron. Ils aspirent aujourd'hui à la délimitation précise de leurs droits, car ils y voient avec raison le corollaire indispensable du fidèle accomplissement de leurs devoirs, et le temps est loin où leurs prédécesseurs accueillaient avec transport les avantages mal définis mais nouveaux que leur apportait la loi du 9 juin 1853.

Des pétitions nombreuses témoignent de ce mouvement d'idées (1). Tous les arguments qu'elles mettent en avant n'ont pas assurément une égale valeur ; néanmoins elles forment un courant d'une grande puissance, avec lequel on sera obligé de compter.

La vigueur de ces prétentions, leur légitimité au moins partielle, l'intérêt particulier de certaines situations, les influences politiques, toutes ces causes feront sans doute que la notion du droit absolu à pension s'implantera de plus en plus dans la pratique malgré les protestations des financiers et des rapporteurs de budgets, malgré les promesses mêmes des

1. V. Deuxième Rapport préliminaire de M. Lefas sur les pensions civiles, 24 févr. 1906, *J. Offi.*, *Doc. parl.*, Chambre, n° 3016.

ministres ; et le jour viendra sans doute, où, pour rendre la loi conforme aux coutumes établies, le législateur sera amené à y introduire ce droit complet et nettement déterminé.

Cette perspective n'est certes pas des plus séduisantes pour ceux qui s'intéressent à l'avenir de nos finances publiques. Il importe cependant de bien l'envisager, afin d'éviter les illusions trompeuses ; et peut-être pourra-t-on en tirer cette conclusion qu'il serait préférable de régulariser au mieux de l'intérêt du trésor une situation qui tend à s'établir en dépit de la loi, plutôt que de laisser se perpétuer des abus dont l'illégalité et l'indétermination sont la source du désordre le plus dangereux.

## CHAPITRE II

### LES REMÈDES DE LA PROGRESSION DES PENSIONS CIVILES

Le médecin mis en présence d'un malade commence par rechercher quelles ont été les phases successives de son mal dans le passé et quel est son état actuel, quelles en ont été les causes et quels en sont les dangers pour l'avenir. Mais là ne se borne pas sa tâche : ce diagnostic n'est que la partie en quelque sorte préliminaire de son œuvre, tout en étant d'une absolue nécessité ; le but essentiel est de découvrir et d'appliquer le remède.

De même, en ce qui concerne la charge des pensions civiles, nous n'estimerions pas notre œuvre complète si, après avoir présenté un tableau malheureusement trop imparfait de la situation présente, nous ne nous efforcions d'indiquer les remèdes les plus propres à arrêter une progression de dépenses si déplorable pour nos finances.

D'ailleurs nous n'avons point la prétention de déterminer dans les détails par quelle série de mesu-

res précises l'on pourrait réformer utilement notre législation des pensions civiles. Il nous faudrait pour cela une compétence et des bases d'évaluation qui nous font défaut, et que d'autres pourtant mieux placés que nous à cet égard n'ont pas cru posséder à un degré suffisant. « Il semble difficile qu'une réforme profonde du régime des pensions émane d'une initiative autre que celle du gouvernement. Tout au moins réclamerait-elle son concours le plus entier sans distinction d'aucune sorte (1). »

Aussi nous nous bornerons à indiquer en traits généraux les améliorations qu'il semble utile d'apporter à la loi de 1853, et à nous orienter au milieu des divers systèmes de réformes possibles, particulièrement de ceux qui ont été proposés, étudiés et discutés.

La législation actuelle peut être améliorée de deux façons : soit par des dispositions de détail, soit par une réforme intégrale.

## SECTION I

### Réformes partielles.

Parmi les améliorations que l'on pourrait apporter à la loi ou à son mode d'exécution sans en boule-

1. Lefas, Rapport au nom de la Commission chargée de la révision de la loi de 1853 sur les pensions civiles, 1906, *Doc. parl.*, Chambre, p. 936.

verser complètement le caractère, il en est une qui a été souvent proposée, mais que nous ne signalerons que pour l'écarter absolument : c'est celle qui consisterait à renfermer les concessions annuelles dans la limite des extinctions réalisées.

Bien que cette mesure ne soit que l'application pure et simple d'une disposition de la loi de 1853 (art. 20), elle ne peut pas être regardée comme un remède efficace.

En effet *a posteriori* cette disposition n'a jamais pu être appliquée d'une façon continue depuis 1862, parce que l'exécution normale de la loi nécessitait que les concessions fussent supérieures aux extinctions ; et *a priori* ce prétendu remède repose uniquement sur une pétition de principes : il est bien certain que la charge financière n'augmentera pas si les concessions sont limitées aux extinctions, mais on peut dire avec autant de vérité que les concessions seront limitées aux extinctions si la charge financière n'augmente pas. En réalité c'est la progression de la charge qui est la cause de la supériorité des concessions aux extinctions, et pour supprimer l'effet il faudrait d'abord supprimer la cause. Il n'y a donc pas lieu de songer à la limitation des concessions aux extinctions comme remède à l'accroissement de dépenses qu'entraîne le service des pensions.

*Le projet Barbey.*

Les modifications de détail que l'on peut souhaiter pour l'amélioration de la législation actuelle sont,

pour la plupart, contenues dans la seconde partie d'un projet de loi annexé à un très intéressant rapport remis par M. le sénateur Barbey au ministre des finances le 1<sup>er</sup> mars 1901. Ce rapport a été le fruit des travaux d'une commission extraparlamentaire nommée par un décret du 11 avril 1897 en vue d'étudier les modifications à introduire dans la législation des pensions civiles. La première partie expose le système de constitution d'une caisse de retraites qui a servi de base au projet Caillaux de 1901 ; la seconde contient l'indication de toute une série de réformes partielles à apporter à la loi de 1853.

Toute modification proposée en cette matière doit être envisagée à un double point de vue : le point de vue du Trésor et celui du fonctionnaire.

Or, entre les deux il y a le plus souvent complète antinomie : si l'on rend par exemple plus rigoureuses les conditions d'admission à la retraite, l'Etat en retire une économie et son agent un préjudice.

Aussi est-il fort difficile de faire accepter une réforme de détail, car, quelque nécessaire qu'elle puisse paraître si on l'envisage sur l'une de ces deux faces, elle présente les plus graves inconvénients dès qu'on la regarde de l'autre côté.

C'est ainsi que les modifications contenues dans le rapport de M. Barbey présenteraient isolées de sérieux inconvénients dans un sens ou dans l'autre, qui, pour la plupart, en empêcheraient l'adoption. Mais elles forment un groupement habilement combiné de telle façon que leurs effets se compensent mutuellement

en ce qu'ils peuvent avoir de nuisible et que la résultante s'en traduit finalement par de notables avantages.

Le projet propose d'élever à 6 o/o le taux des retenues sur les traitements. Cette mesure serait destinée à procurer au Trésor un bénéfice futur de plus de 5 millions.

En revanche il serait pénible pour le fonctionnaire de voir s'élever ainsi le taux de ses retenues, alors surtout que les employés des grandes compagnies de chemins de fer, sauf celle de l'Etat, en supportent qui n'atteignent même pas 5 o/o, alors aussi que plusieurs pays, en particulier l'Angleterre et la Prusse, pourvoient au service des pensions sans aucun prélèvement sur le montant des traitements. Il y a aujourd'hui une tendance générale à diminuer plutôt qu'à augmenter la part contributive du fonctionnaire dans sa pension.

Aussi les agents de l'Etat accueilleraient-ils fort mal cette mesure si elle n'était compensée, comme le propose le rapport de 1901, par la suppression de la retenue d'un douzième sur le premier traitement et sur toutes les augmentations ultérieures; d'ailleurs cette suppression laisserait encore au Trésor un bénéfice net dans cette double modification.

De plus, l'âge de soixante ans ne coïncidant pas le plus souvent avec la limite extrême de validité des fonctionnaires, du moins dans le service sédentaire, l'Etat pourrait élever à soixante-deux ans l'âge mini-

mum d'admission à la retraite, et il en retirerait un avantage important.

D'autre part, au lieu d'accorder, comme dans le régime actuel, une dispense d'âge pour la retraite au fonctionnaire qui est reconnu par le ministre être hors d'état de continuer ses fonctions, il ne pourrait plus d'après le projet être accordé de pension pour invalidité que sept ans au plus avant la limite d'âge, par conséquent à cinquante-cinq ans pour les fonctionnaires des services sédentaires.

Cette clause est assez rigoureuse, car elle peut laisser dans le dénuement, quoique déjà assez âgés, ceux qu'une infirmité grave ne résultant pas de l'exercice de leur fonction empêche de continuer leur service.

Le projet Barbey renferme encore le remède d'un abus assez fréquent. Les fonctionnaires qui font des demandes de pensions exceptionnelles pour blessures, accidents ou infirmités produisent à l'appui de leur réclamation des certificats de médecins attestant qu'ils sont devenus incapables de remplir leur fonction. Or il peut arriver que la déférence, la complaisance ou même des mobiles plus intéressés provoquent parfois la délivrance de certificats insuffisamment justifiés par l'état de santé de leur titulaire.

Pour éviter ce genre de fraudes, M. Barbey propose la constitution d'un comité médical établi à Paris pour examiner les certificats produits à l'appui des demandes de pensions exceptionnelles.

Ce serait là une mesure de discipline et de contrôle qui pourrait, en retardant l'admission de certaines

pensions, procurer au Trésor une appréciable économie en même temps que réduire la part d'arbitraire profitable aux uns, nuisible aux autres. D'ailleurs une institution de ce genre existe en Belgique ; seulement la commission d'examen, moins centralisée, y est établie dans chaque province ; elle se compose de fonctionnaires supérieurs de l'ordre judiciaire, des finances et autres départements ministériels, ainsi que de deux membres du conseil provincial ; deux médecins en font partie, mais avec voix consultative seulement. La commission juge souverainement de l'aptitude du fonctionnaire à continuer son service.

Il est à souhaiter de voir s'introduire dans notre législation une juridiction de cette sorte, dont le fonctionnement impartial serait une garantie de sécurité financière.

Une autre mesure résultant du projet Barbey et prise également dans un but d'ordre consisterait à communiquer annuellement aux Chambres, lors de la présentation du budget, un état des emplois dont la suppression a donné lieu dans le cours de l'année précédente à la concession de pensions exceptionnelles.

Cette disposition, destinée à apporter plus de clarté et de publicité dans la distribution de ces sortes de pensions aurait surtout l'avantage de prévenir le retour d'un abus qui a été souvent pratiqué. On a vu en effet le gouvernement, pour se débarrasser d'agents qui avaient cessé de plaire, supprimer momentanément leur emploi pour les mettre à la retraite avant l'âge normal, puis, une fois ce résultat obtenu, réta-

blir l'emploi. Le contrôle plus étroit du Parlement rendrait moins aisée cette pratique vicieuse.

Le projet modifie également les bases du calcul des pensions. Au lieu d'élever le taux de celles-ci et d'exiger une moindre durée de service pour les fonctionnaires qui ont passé vingt-cinq ans dans la partie active, on accorderait seulement une bonification de 5 o/o pour la durée, quelle qu'elle soit, des services actifs ; et on liquiderait la pension en appliquant un taux uniforme à la durée totale déterminée d'après cette méthode.

Par exemple un fonctionnaire ayant passé vingt ans dans la partie active et neuf ans dans la partie sédentaire verrait sa pension liquidée sur une durée de services de  $20 + \frac{20 \times 5}{100} + 9 = 30$  ans.

De plus la base de la pension ne serait plus le traitement moyen des six dernières années, mais une quotité liquidable qui serait de la totalité du traitement lorsque celui-ci serait inférieur à 2.000 francs et qui descendrait jusqu'à la moitié du traitement lorsque celui-ci atteindrait 24.000 francs. Il y aurait ainsi dans l'assiette de la pension une progressivité à rebours jusqu'à un certain chiffre. La pension serait calculée sur le taux d'un soixantième de la quotité liquidable par année de service. Ainsi, dans notre exemple, pour un traitement de 1.500 francs la pension se monterait à  $\frac{1.500}{60} \times 30 = 750$  francs.

Enfin le maximum de la pension serait limité uni-

formément aux trois quarts du traitement. Des majorations de durée analogues seraient accordées pour les services passés hors d'Europe et pour les services militaires.

Le projet Barbey présente donc toute une série de réformes partielles très intéressantes. Elles se caractérisent en effet, les unes par des bénéfices pour le Trésor, d'autres par une grande simplification de certaines règles un peu compliquées qui sont contenues dans la législation actuelle, d'autres enfin par de précieux avantages pour les fonctionnaires. Leur adoption eût sans doute réalisé un notable progrès ; en 1901 l'attention s'en détourna un peu pour se concentrer surtout sur la première partie du projet, qui devint la base du projet Caillaux. D'ailleurs cette première partie n'entra pas plus que la seconde dans notre législation, car la fin de la législature arriva au moment où l'on commençait à l'étudier. Les propositions de réformes partielles faites par M. Barbey n'en restent pas moins un travail précieux qui contient l'indication d'utiles réformes pour l'avenir.

*La proposition Lhopiteau.*

L'honorable M. Lhopiteau a déposé à la Chambre dans la séance du 14 octobre 1902 une proposition de loi qui limite à 2.000 francs le maximum des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat. Cette proposition a été reprise postérieurement par lui sous forme d'amendement à la loi de finances de 1905. Elle fut

repoussée par la commission de révision de la loi de 1853, au nom de laquelle M. Jacques Drake, député, a déposé le 5 avril 1906 un rapport plein d'intérêt sur sur cette question (1).

Jamais on ne diminuera beaucoup la charge des pensions en se contentant de rabaisser celles qui atteignent un chiffre élevé. La plus grande partie de la dépense, la presque totalité même, provient non pas du fait des grosses pensions, mais du fait des plus modestes. De même que la plus grosse part de la richesse en France se trouve dans les petites bourses, parce qu'elles sont le grand nombre, de même la plus forte part des dépenses consacrées à l'entretien des fonctionnaires est absorbée par les petits traitements et les petites pensions, qui sont aussi le grand nombre.

Ce n'est pas à dire que l'économie résultant de la proposition Lhopiteau soit absolument méprisable, car elle atteindrait encore 12 millions environ par an. Mais sa réalisation ne serait pas intégrale avant trente ou quarante ans, car une aussi grave mesure ne pourrait naturellement être appliquée qu'aux fonctionnaires nommés postérieurement à la loi qui l'aurait édictée.

Cette économie ne serait cependant pas trop à dédaigner, si elle n'était pas acquise au prix de la méconnaissance des principes sur lesquels doivent être basées les pensions et au risque de nuire au recrutement de certaines fonctions.

1. *J. Off. Doc. parl.*, 1906, Chambre, p. 413.

Limiter à 2.000 francs le chiffre maximum des pensions serait revenir, quoique avec un peu moins d'arbitraire, aux principes qui guidaient le législateur de 1790 : celui-ci était, en effet, parti de cette idée qu'« il est juste que dans l'âge des infirmités la patrie vienne au secours de celui qui lui a consacré ses talents et ses forces, » mais que, d'autre part, « lorsque sa fortune lui permet de se contenter de grâces honorifiques, elles doivent lui tenir lieu de toute autre récompense (1) ». Par conséquent la pension était due en réalité à titre alimentaire, elle supposait comme condition indispensable la pénurie des ressources du fonctionnaire.

C'est ce principe que M. Lhopiteau voudrait voir à la base des pensions que l'Etat accorde au fonctionnaire : L'Etat « a le devoir étroit de lui assurer l'existence. Tels sont les termes dans lesquels me paraît devoir être formulé et restreint le principe même de la pension de retraite (2). »

Aujourd'hui les pensions ne reposent plus sur le même principe. Elles sont regardées d'une façon générale comme une continuation du traitement, qui rémunère les services passés quand il ne peut plus s'appliquer à des services présents; il importe, en effet, que le fonctionnaire puisse attendre de l'Etat, en échange d'un dévouement qui n'a d'autre terme que

1. Préambule de la loi du 3-22 août 1790.

2. Lhopiteau, Exposé des motifs. *J. off. Doc. parl.* 1902 Chambre, p. 65.

la limite de ses forces, une récompense qui le suive jusqu'à la tombe, et même au-delà dans la personne de la veuve ou des orphelins mineurs qu'il laisse derrière lui.

La pension est donc une portion du traitement dont la jouissance est différée, afin de retenir les fonctionnaires le plus longtemps possible au service de l'Etat ; par conséquent elle doit être proportionnée au traitement et indépendante de la situation de fortune de ses bénéficiaires. Sans doute il est bon de tempérer ce principe en fixant aux pensions de raisonnables maximums, comme le fait la loi de 1853, en vertu de laquelle aucune pension ne dépasse 6.000 francs, si ce ne sont celles de quelques agents diplomatiques d'un rang élevé. Mais il serait dangereux de descendre à un maximum unique aussi bas que celui de 2.000 francs, tout à fait insuffisant pour un grand nombre de hautes fonctions.

Ce serait absolument inciter le fonctionnaire à quitter l'administration alors qu'il est encore en pleine possession de ses forces, pour aller jouir en paix de ses ressources personnelles ou pour porter au service d'entreprises privées les connaissances acquises au service de l'Etat. Une pension en rapport avec le rang social de la fonction exercée est nécessaire dans l'état présent de nos mœurs pour assurer le recrutement et conserver les cadres de la plupart des emplois publics. « La pension rachète l'infériorité que présentent souvent, quant à leurs profits immédiats, les emplois

publics comparés aux professions libérales et indépendantes (1) ».

M. Lhopiteau réplique, il est vrai, que le nombre des candidats aux emplois dont il propose de réduire la pension est beaucoup trop considérable, et que « si quelques bacheliers se détournent des fonctions publiques pour aller porter à l'industrie privée leurs connaissances et leur activité, ce sera tout profit pour le pays ». Et il affirme à l'appui de sa thèse qu'il y a à l'heure actuelle 75.000 demandes pour 1.500 emplois vacants chaque année.

Il est certain, en effet, que pour beaucoup de fonctions il se présente un nombre exagéré de prétendants, et que trop de ceux-ci vont finalement s'échouer dans l'immense armée des déclassés qui, n'ayant pu trouver leur voie, sont une cause constante de troubles dans les rouages de l'ordre social.

Mais il y a aussi beaucoup d'emplois, en particulier parmi ceux dont l'entrée est ouverte au concours ou à l'examen, pour lesquels une diminution du nombre des candidats serait fatale à un bon recrutement. Deux choses, en effet, contribuent à élever le niveau d'un examen ou d'un concours : c'est d'abord le nombre des concurrents, et ce sont ensuite leur intelligence, leur instruction, leurs facultés propres. Or faire abandonner aux jeunes gens la recherche des carrières de l'Etat pour les aiguiller dans la voie du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, des professions libérales,

1. Exposé des motifs de la loi du 9 juin 1853.

ce serait non seulement diminuer le nombre des candidats aux fonctions administratives, mais encore en éloigner l'élite intellectuelle du pays ; car ce seront naturellement toujours les plus capables qui s'orienteront vers les situations les plus avantageuses.

Tandis que l'élite des candidats s'arrêterait ainsi à la porte des carrières de l'Etat les plus importantes, l'élite des fonctionnaires serait également tentée d'abandonner des emplois insuffisamment rémunérateurs pour en chercher de plus séduisants dans les entreprises privées.

Il nous semble que M. Lhopiteau, bien qu'il s'en défende, fasse trop peu de cas de la valeur des agents de l'Etat, et surtout les considère comme plus dédaignés de l'industrie privée qu'ils ne le sont en réalité. Il nous paraît tomber dans l'exagération lorsqu'il prétend que « l'industrie privée n'envie guère à l'Etat ses serviteurs. » Il y a là tout au moins une généralisation hâtive. Il est certaines fonctions publiques dont les titulaires possèdent avec un fonds solide de connaissances générales une compétence professionnelle capable de rendre les plus grands services dans une entreprise privée d'ordre similaire. Et quand même on croirait retrouver le type général dans ce « bon fonctionnaire » dépeint par M. Lhopiteau, qui « s'applique à donner exactement à l'Etat les heures de présence qui lui sont imposées par les règlements, à mettre à jour les différentes affaires qui dépendent de son service », et qui, « quand il s'est acquitté de ces deux obligations, considère qu'il ne doit rien de

plus », sachant bien d'ailleurs « par expérience que trop de zèle nuit auprès de la plupart de ses supérieurs », quand bien même ce serait là le type général du fonctionnaire, il s'en faut de beaucoup qu'il soit impropre à rendre des services à l'industrie privée. Sans doute celle-ci « talonnée, aiguillonnée par des concurrents chaque jour plus audacieux et plus entreprenants, exige avant tout l'esprit d'initiative et l'incessante recherche du mieux. » Néanmoins beaucoup d'entreprises particulières, en particulier les grandes sociétés financières, commerciales, industrielles et les grandes compagnies de transport comprennent des administrations souvent considérables et une organisation intérieure analogue à celle de l'Etat. « Le bon fonctionnaire » des administrations publiques ne s'y trouve pas du tout déplacé.

En ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires, M. Lhopiteau pense que les candidats afflueront toujours aussi nombreux à l'entrée des emplois publics, même si leur pension est diminuée : en effet « c'est dans la sécurité même de leur emploi et de leurs appointements qu'ils trouvent la meilleure compensation à l'infériorité, contestable d'ailleurs, de leurs profits. »

Il y a certainement dans cette affirmation une part de vérité. Cependant il ne faudrait pas perdre de vue que de grandes sociétés privées comme les compagnies de chemins de fer ou les grands établissements de crédit offrent à leurs agents une sécurité sensiblement aussi absolue, et de plus, au moment de leur

retraite, des pensions ou des capitaux correspondant vraiment à l'importance des traitements. D'ailleurs en admettant même que les fonctions publiques présentent à cet égard un léger avantage, il est plus que compensé peut-être par un gros inconvénient qui arrête trop de personnalités, souvent très éminentes, au seuil des carrières de l'Etat : nombreux, en effet, sont ceux qui ne veulent pas se soumettre à un autre joug que celui d'administrations privées parce qu'ils prétendent garder une indépendance morale et une liberté de manifester leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses qu'ils savent leur être refusées dans les fonctions publiques.

Les avantages qui attirent vers les carrières de l'Etat sont donc bien souvent peu appréciables et compensés par de gros inconvénients. Il serait désirable que pour beaucoup d'entre elles il n'y eût plus une telle pléthore de candidats. Mais chercher à diminuer sans aucune distinction le nombre des postulants qui encombre le vestibule des emplois publics les plus importants, ce serait risquer de compromettre gravement le recrutement et la conservation des cadres de certains au moins de ces emplois.

Il y a là une considération d'ordre essentiellement pratique qui doit l'emporter sur toutes les conceptions issues *a priori* des principes les plus indiscutables.

En procédant par déduction purement rationnelle, on pourrait sans doute admettre avec M. Lhopiteau que l'Etat a le « devoir impérieux de limiter la pension de retraite au chiffre reconnu indispensable pour

*assurer l'existence* de l'ancien fonctionnaire » et que « la considération de la situation sociale à laquelle a été habitué le fonctionnaire retraité... est et doit rester étrangère à la fixation du chiffre de la retraite. Tant pis pour lui, si le fonctionnaire en question n'a pas ou a perdu certaines habitudes de simplicité. Les fonds fournis par les contribuables ne doivent pas être mis au service d'un tel sentiment de vanité ou simplement de respect humain, si légitime qu'il puisse nous paraître dans l'état de nos mœurs ».

Assurément l'idée fondamentale est juste, mais elle nous paraît mal appliquée. Sans doute les deniers publics ne doivent pas en principe être consacrés à la satisfaction de sentiments ou d'intérêt particuliers, leur raison d'être étant uniquement de subvenir aux nécessités de l'intérêt général ; mais, en fait, il n'est souvent possible de réaliser l'intérêt général qu'en flattant des intérêts particuliers. En matière financière il faut placer les nécessités pratiques au-dessus des principes abstraits : c'est une vérité que l'on est souvent trop porté à oublier.

Le remède proposé par M. Lhopiteau pour atténuer la charge des pensions est donc à la fois insuffisant et dangereux : non seulement il n'en résulterait pas une économie très importante (1), mais encore l'Etat serait exposé, en ce qui concerne un certain nombre

1. Sur 96.000 pensions civiles, il n'y en a pas plus de 7000 qui dépassent 2.000 francs (*J. Off.* 9 mars 1903, *Débats parlementaires*, p. 887).

de fonctions, à ne plus recruter et conserver qu'avec peine un personnel médiocre.

## SECTION II

### Systèmes de réformes complètes.

Les modifications de détail que l'on peut apporter à la loi de 1853 ne sont pas suffisantes pour en supprimer les défauts ; ceux-ci tiennent au principe même qui en est la base, le principe de la répartition.

Aussi, persuadés du peu de portée des réformes partielles, des membres du Gouvernement ou du Parlement ont, à différentes reprises, proposé des réformes radicales qui attaquent le mal à la racine pour le faire plus sûrement disparaître.

Plusieurs systèmes profondément différents s'offrent à l'Etat pour assurer les pensions des fonctionnaires.

A. L'Etat assume la charge totale des pensions.

B. L'Etat supprime purement et simplement les pensions.

C. L'Etat supprime les pensions, mais oblige les fonctionnaires à se constituer une pension de vieillesse en versant leurs retenues à des sociétés privées d'assurance contrôlées par l'Etat.

D. Les retenues sont versées à une caisse de prévoyance, et, jointes à des subventions de l'Etat, forment un compte individuel au nom de chaque fonc-

tionnaire, dont la pension est calculée suivant certaines règles d'après le montant de son compte.

E. Les retenues sont encaissées et capitalisées par une caisse de retraites qui, avec l'aide des subventions de l'Etat, sert les pensions suivant un tarif fixé d'avance.

A. — *L'Etat assume la charge totale des pensions.*

Un premier système consiste dans la prise par l'Etat à sa charge exclusive du service des pensions, sans y faire contribuer les fonctionnaires par aucune retenue sur les traitements. La pension ne présente ainsi absolument aucun caractère de prévoyance, puisque son bénéficiaire ne concourt pas à sa formation. Elle est tout entière, de même que le traitement d'activité, la représentation d'une dette contractée par l'Etat en échange de services rendus, et qui ne comporte aucune compensation pécuniaire même partielle.

Ce système est celui qui fut pratiqué en France sous l'Ancien Régime et que conserva la loi du 3 22 août 1790. Il a encore inspiré diverses lois qui ont accordé des pensions dans le cours du xix<sup>e</sup> siècle à de distingués serviteurs de la patrie ou à leurs familles.

Enfin, s'il n'est plus appliqué en France qu'exceptionnellement, il forme le droit commun des pensions dans différents pays, particulièrement en Angleterre et en Prusse.

Il n'est pas désirable que ce système vienne à être

substitué à celui de la loi de 1853, et personne peut-être n'y songe sérieusement.

Ce serait en effet supprimer l'important profit que l'Etat tire des retenues sur les traitements, c'est-à-dire enlever 35 millions au budget des recettes, chiffre qui tend d'ailleurs constamment à s'accroître.

Il en résulterait soit un énorme surcroît de dépenses, soit une diminution du nombre ou du taux des pensions.

On ne peut raisonnablement songer à dépouiller le Trésor d'une ressource semblable, d'autant plus qu'en somme elle n'est pas très onéreuse pour les fonctionnaires qui en payent les frais.

B. — *L'Etat supprime purement et simplement les pensions.*

En présence de la charge croissante des pensions civiles et des inquiétantes perspectives qu'elle ouvre pour l'avenir, on a pensé parfois que le meilleur moyen de soulager les finances de la charge que leur impose cette progression serait de supprimer complètement les pensions. L'Etat serait ainsi entièrement libéré de ce fardeau toujours croissant ; quant aux fonctionnaires, rien ne les empêcherait de contracter selon leur gré une assurance sur la vie en s'adressant à une société particulière.

Ainsi seraient sauvégarvés à la fois les intérêts du Trésor et ceux des fonctionnaires.

Ce procédé si radical a fait l'objet, en France, de

propositions qui n'ont pas abouti, quelque bénéfice que le Trésor fût susceptible d'en retirer.

On comprendrait mal que l'Etat, au moment où il travaille à étendre sur le pays tout entier au profit de tous les ouvriers de l'industrie privée le vaste réseau des bienfaits de son assistance et de ses retraites, détruisît l'édifice de prévoyance qu'il a lentement élaboré en plusieurs siècles en faveur de ses propres serviteurs.

Si le devoir s'impose à l'Etat de servir des pensions de retraite, c'est certes en faveur de ses agents dont il est le patron direct, beaucoup plus qu'en faveur des employés et ouvriers de l'industrie privée avec lesquels il est en rapports beaucoup moins étroits.

La liberté laissée aux fonctionnaires de se constituer un capital pour leurs vieux jours par l'épargne risquerait bien de rester vaine ; la prévoyance a besoin le plus souvent, pour se manifester, d'être sollicitée par des encouragements pécuniaires, par des subventions qui viennent en grossir artificiellement les résultats ; c'est une loi générale qui s'applique à peu près à toutes les institutions de prévoyance, qu'elles s'appellent retraites ouvrières ou mutualités. Abandonner à elle-même l'initiative des intéressés, ce serait les laisser presque toujours dans leur incurie et les exposer à une misère éventuelle dans laquelle on ne peut équitablement laisser de vieux et méritants serviteurs.

D'ailleurs la suppression pure et simple des pensions nuirait à l'Etat de plusieurs façons.

En premier lieu elle compromettrait le recrutement de certaines fonctions en détournant les candidats de carrières devenues moins lucratives.

De plus, elle pourrait aboutir, comme en Suisse, au gérontisme, c'est-à-dire à l'encombrement des carrières par des fonctionnaires âgés, presque impotents, que l'on n'ose mettre à la porte par égard pour leur personnalité et pour les services qu'ils ont rendus.

Ou bien ce seraient, comme aux Etats-Unis, les fonctionnaires qui souffriraient de l'inexistence de pensions de retraite. Un gouvernement éprouve d'autant moins de scrupules à révoquer des fonctionnaires qu'il ne leur a pas promis de pension ni fait subir de retenues sur leur traitement. En dehors du traitement, qui correspond aux services rendus, l'Etat peut considérer qu'il ne doit rien au fonctionnaire qui ne lui a rien donné; et, dès lors, il peut disposer librement des fonctions qui ne sont pas électives pour en faire la récompense du dévouement politique. Aussi ces fonctions changent de titulaire chaque fois qu'un nouveau parti arrive au pouvoir : c'est le système de la « rotation des offices ». Sans doute celui-ci tient avant tout aux mœurs politiques plutôt qu'au défaut de pensions, dont il est plutôt une cause qu'un effet ; néanmoins la suppression des pensions, adoptée pour la France, faciliterait ces pratiques et risquerait d'en provoquer l'introduction chez nous.

Une telle mesure doit donc être absolument repoussée quelle que soit l'économie qu'elle puisse procurer à l'Etat. Le gouvernement ne doit pas oublier que la

première condition pour bien pourvoir au service de l'intérêt général dont il a la charge est de faire un sort heureuse enviable aux agents qu'il investit de cette haute mission. Sinon, le soin des intérêts publics tombera entre les mains du rebut des quêteurs de situation sociale, et tels seront les ouvriers telle sera l'œuvre.

C. — *L'Etat supprime les pensions, mais oblige les fonctionnaires à se constituer une pension de vieillesse en versant leurs retenues à des sociétés privées d'assurance contrôlées par l'Etat.*

Diverses personnes ont pensé qu'il était possible de faire bénéficier nos finances de l'économie qui résulterait de la suppression des pensions civiles, tout en évitant de tomber dans les dangers où conduirait cette grave mesure si elle était prise sans restriction ni compensation. Il importait avant tout que le fonctionnaire ne subît pas un préjudice qui fût capable de l'éloigner des fonctions publiques. C'est dans cet esprit que MM. Cloarec et Dubuisson, députés, ont, le 14 mai 1907, déposé une proposition de loi sur le bureau de la Chambre.

A partir de la promulgation de la loi toutes les pensions de retraites seraient supprimées, sauf celles déjà acquises ou liquidées, ainsi que celles concernant les fonctionnaires en exercice à cette époque. Quant aux fonctionnaires nommés ultérieurement, ils devraient indiquer à quelle mutualité ou caisse d'assurance ils

désireraient que leurs retenues fussent versées. Toute caisse qui recevrait des retenues tomberait *ipso facto* sous la surveillance de l'Etat, et celui-ci délèguerait des inspecteurs pour exercer sur elles le contrôle le plus sévère.

Le fonctionnaire posséderait un livret sur lequel seraient inscrits tous les versements au fur et à mesure de leur paiement. Il serait libre d'augmenter ses cotisations à son gré pour pouvoir jouir plus tôt de sa pension ou en obtenir une plus forte. Lorsqu'il estimerait suffisants les versements opérés, il se retirerait et se ferait servir à son choix, sur le capital constitué de la sorte, une rente à capital réservé ou à capital aliéné, suivant qu'il voudrait ou non transmettre à ses héritiers le bénéfice de cette épargne.

Ce système serait avantageux, à la fois pour l'Etat et pour le fonctionnaire. Le premier réaliserait une économie de plus de 66 millions. Le second cesserait d'être enchaîné à sa fonction jusqu'à l'épuisement de ses forces, et de ne pouvoir s'en affranchir sous peine d'être privé de pension pour ses vieux jours ; il pourrait choisir à sa volonté le moment de prendre sa retraite ; il serait à même de modifier non seulement la durée, mais encore le montant de la rente qui lui serait servie ; enfin il pourrait en déterminer, selon ses préférences, le caractère réversible ou au contraire strictement viager.

Grâce à tous ces avantages, il semble que les services publics ne seraient plus exposés à souffrir d'un abaissement du niveau de capacité de leurs titulaires,

désormais attirés ou retenus par le surcroît de liberté et d'indépendance qu'ils retireraient d'une semblable réforme. Quant à l'Etat, bien que s'étant déchargé du fardeau des pensions, il ne pourrait plus, semble-t-il, encourir le reproche de manquer à ses devoirs d'assistance et de protection de ses serviteurs invalides.

Il est fort probable cependant que l'application d'une telle loi ne satisferait pas la plupart des fonctionnaires. En effet, en échange de cette plus grande somme de liberté, dont beaucoup n'éprouvent même pas le besoin, elle réduirait notablement le taux des pensions. Il est reconnu que les retenues prélevées actuellement sur les traitements ne suffiraient pas, si on les plaçait dans une caisse d'assurance ou de mutualité, à procurer une pension équivalente à celle que sert l'Etat (1), du moins en ce qui concerne les fonctionnaires à faible traitement ; au contraire les sommes mises de côté pour le compte des bénéficiaires de gros émoluments cessent d'augmenter leur pension future dès le moment où celle-ci est arrivée au maximum fixé par la loi. Par conséquent le système de l'assurance obligatoire procurerait aux fonctionnaires importants une élévation de leurs pensions, tandis qu'il diminuerait au contraire celles des petits fonctionnaires. Ce ne serait pas précisément un résultat très heureux au

1. V. réponse de M. Rouvier, ministre des finances, à une pétition des fonctionnaires et employés civils de l'Etat, du département des Basses-Pyrénées, demandant la révision de la loi de 1853 sur les pensions civiles. *J. Off.* 1906, *Doc. parl.* Chambre, p. 97.

point de vue social que viendrait réaliser une telle réforme, préjudiciable justement à ceux des fonctionnaires dont la situation est la plus intéressante.

D'ailleurs l'Etat risquerait d'être lésé par cet accroissement d'indépendance qui ferait sortir ses agents de sa tutelle. La menace de perdre leur pension empêche ceux-ci, dans une large mesure, d'abandonner prématurément leur tâche ou de la mal remplir. Pour que l'Etat puisse assurer l'exécution des services publics, ce qui est son rôle essentiel, il importe qu'il exerce sur ses fonctionnaires une autorité effective qui se traduise par des sanctions énergiques : la privation de pension en est une d'une efficacité préventive de tout premier ordre.

L'intérêt de l'Etat est donc sur ce point opposé à celui de ses agents : il importe au premier d'avoir les seconds sous sa dépendance étroite ; aux seconds d'être le plus possible indépendants du premier.

L'idéal à atteindre serait dans la conciliation de ces tendances contraires. Nous croyons que l'on pourrait y parvenir en se contentant d'autoriser la substitution de l'assurance privée à la pension servie par l'Etat sans en faire une obligation, bref en laissant à chaque fonctionnaire le choix entre la conservation du *statu quo* et l'assurance (1). Etablir cette dernière sans la faculté d'option, ce serait sacrifier l'intérêt de l'Etat à celui de ses agents, en relâchant l'autorité de celui-là

1. V. *infra*. Conclusion.

sur ceux-ci d'une façon préjudiciable à la bonne exécution des services publics.

Aussi, on peut prévoir que cette mesure, si elle était adoptée, n'aurait pas une longue durée. L'Etat se rendrait rapidement compte de tout le préjudice que lui causerait l'excessive indépendance de ses fonctionnaires, et pour remédier à cet inconvénient il ne tarderait pas à reprendre à sa charge le service des pensions.

D'ailleurs cette réintégration des pensions dans le budget pourrait très bien se produire encore d'une façon différente. En effet il existe aujourd'hui dans les sphères gouvernementales une tendance à établir au profit de l'Etat le monopole des assurances (1), et il n'y a rien d'improbable à ce que cette réforme se réalise, partiellement ou intégralement, dans un avenir plus ou moins rapproché. Or ce serait faire un premier pas dans cette voie que de confier aux compagnies d'assurance le service des pensions, car ce serait déjà les soumettre au contrôle de l'Etat. Elles devraient non seulement subir la surveillance des inspecteurs délégués à cet effet par le gouvernement, mais encore se conformer à certaines règles restrictives de leur liberté, et elles tomberaient en quelque sorte sous la tutelle de l'Etat. De là à être transformées en services publics et à devenir parties inté-

1. V. J. *Off. Débats parlementaires*. Discours de M. Cochery, ministre des finances, à la Chambre des députés, 19 novembre 1909.

grantes de l'administration, il n'y aurait plus qu'un pas, et la transition serait bien facilitée. Les pensions retomberaient ainsi à la charge de l'Etat avec l'ensemble des assurances, de sorte que les finances n'en auraient été débarrassées que pour un laps de temps éphémère.

D. — *Les retenues sont versées à une caisse de prévoyance, et, jointes à des subventions de l'Etat, forment un compte individuel au nom de chaque fonctionnaire, dont la pension est calculée suivant certaines règles d'après le montant de son compte.*

M. Léon Say, en 1879 et M. Rouvier en 1891 ont déposé des projets de réforme dans lesquels le système de la répartition était remplacé par le système de la *capitalisation* ou des *comptes individuels*.

Une caisse est chargée de capitaliser d'une part les retenues, et d'autre part les subventions servies par l'Etat au prorata des retenues ou des traitements. Il est ainsi ouvert à chaque fonctionnaire deux comptes distincts : le compte-retenues et le compte-subventions.

La pension n'est pas fixée d'avance, elle est liquidée d'après le capital constitué par les versements successifs placés à intérêts composés.

La propriété du compte-retenues est acquise au fonctionnaire après un temps assez court, par exemple cinq ou dix ans, quelle que soit la cause, volontaire ou involontaire, pour laquelle il quitte le service.

Au contraire il n'a droit au bénéfice du compte-subventions qu'à un âge assez avancé et après un temps de services assez long ; en outre, certains faits tels que la démission ou la révocation, qui sont sans influence sur la propriété du compte-retenues peuvent faire perdre dans certains cas le bénéfice du compte-subventions.

Au point de vue des charges publiques, ce système procurerait au Trésor une notable économie annuelle. M. Say l'estimait à 13 millions au bout de 34 ans et M. Rouvier à 52 millions au bout de 48 ans, en se basant sur les conditions d'application prévues de leurs projets respectifs.

De plus la charge des pensions serait désormais bien apparente ; toute création d'un nouvel emploi ou toute augmentation de traitement se traduirait immédiatement par une élévation de la dépense annuelle des subventions, et ainsi la dette nouvelle ne resterait plus latente pendant un grand nombre d'années.

Pourtant ces avantages d'ordre financier sont compensés par de gros inconvénients.

D'abord les pensions que ce système permet d'attribuer aux fonctionnaires à faible traitement, sont, à moins d'une durée de services très longue, inférieures et souvent dans des proportions excessives aux pensions de la loi de 1853.

Ensuite, à l'inverse du système actuel qui a l'avantage de retenir les fonctionnaires jusqu'au moment où ils sont admis à faire valoir leurs droits à la

retraite, la libre disposition du compte-retenues après un certain nombre d'années tendrait à créer dans les cadres des fonctions publiques une mobilité préjudiciable à la bonne exécution des services.

Cette attribution au fonctionnaire de la propriété de son compte au bout d'un temps très court a encore un autre inconvénient : c'est de restreindre considérablement le caractère tontinier (1) qui permet à l'Etat, avec la loi de 1853, de réaliser de gros bénéfices en gardant pour lui les retenues versées par les fonctionnaires qui viennent à décéder, à démissionner ou à être révoqués avant de jouir de leur retraite.

Il est facile de s'apitoyer sur le sort de ces pauvres fonctionnaires qui subissent des prélèvements sur leurs traitements sans être jamais assurés de leur restitution ; d'aucuns ont crié à la spoliation. Il est pourtant incontestable que l'Etat peut fixer comme il l'entend les conditions de rémunération de ses agents. D'autre part entre le sort de ceux qui perdent le bénéfice de leurs retenues et le sort de ceux qui en profitent, c'est ce dernier qui nous paraît le plus intéressant. En effet quels sont ceux qui se trouvent dans le premier cas ?

Ce sont en premier lieu les démissionnaires. Or s'il peut y avoir exceptionnellement parmi ceux-ci des situations intéressantes, le plus souvent ils abandonnent leur emploi pour embrasser une occupation

1. La tontine est une forme de société dans laquelle la part des précédés accroît aux survivants.

qu'ils jugent plus avantageuse, ou bien pour vivre tranquillement de leurs rentes, ou encore pour quelque autre raison qu'ils pouvaient prévoir en entrant dans l'administration. De toute façon il importe à l'Etat de pouvoir menacer ses subordonnés de la perte de leurs retenues, afin de les conserver par là à son service le plus longtemps possible.

En ce qui concerne la révocation, il est encore utile que, pour détourner ses agents de s'exposer à l'encourir, l'Etat dispose, comme sanction supplémentaire particulièrement énergique, de la privation de pension.

Quant à ceux qui viennent à mourir avant de jouir de leur pension, leurs héritiers n'ont équitablement aucune revendication à formuler si ce ne sont que des collatéraux. La veuve et les orphelins mineurs n'auront pas à se plaindre non plus, puisqu'ils recevront une pension qui leur permettra de ne pas tomber dans la misère, pourvu toutefois que leur mari ou leur père ait accompli le nombre d'années de services exigé ; sans doute ce nombre peut paraître trop élevé, mais le législateur peut bien le réduire sans qu'il soit nécessaire de donner à ces héritiers la propriété des retenues.

Les avantages de la tontine ne sont donc pas contrebalancés par de sérieux inconvénients. On pourrait cependant souhaiter une atténuation à sa rigueur en ce qui concerne deux catégories d'individus : d'une part les ascendants, qui devraient jouir au moins des mêmes avantages que la veuve et les orphelins ; d'autre part les fonctionnaires licenciés pour incapacité

physique ou morale avant d'avoir acquis des droits à la retraite.<sup>f</sup> D'ailleurs l'amélioration du sort de ces derniers est déjà, sous le régime actuel, chose proposée et sera sans doute bientôt réalisée. Le projet de statut des fonctionnaires accorde, en effet, au fonctionnaire licencié pour incapacité de remplir utilement ses devoirs professionnels « droit au remboursement des sommes retenues sur son traitement en vue de lui servir une pension. Dans le cas où cette incapacité proviendrait de son état de santé, une indemnité renouvelable pourra lui être accordée » (art. 37).

Ainsi tempérée, la tontine ne présentera plus de réels inconvénients, et c'est à tort que l'on se priverait de l'économie qu'elle permet de réaliser. D'une façon générale il est à souhaiter que la pension reste uniquement la récompense de longs et loyaux services, et que la part de ceux qui se sont acquittés trop peu de temps ou trop mal de leur tâche accroisse à ceux qui ont davantage mérité. On rend ainsi la récompense des services rendus plus complète pour ceux qui s'en sont montrés tout à fait dignes, et cela aux dépens d'individus qui se sont exposés à ce préjudice volontairement et à tort, ou bien qui n'en éprouvent point de préjudice. Nous considérons donc comme une infériorité du système de la capitalisation de limiter la durée de la tontine à un temps très court en accordant au bout de cinq ou dix ans la propriété du compte-retenues à son titulaire.

Le système des comptes individuels présente encore tous les inconvénients qui peuvent résulter de

l'énorme capitalisation qu'il entraîne. Celle-ci risque en particulier de produire des variations artificielles dans les cours des fonds publics par la grande quantité des achats et des ventes effectués au même moment.

Elle risque encore de n'échapper à la mainmise de l'Etat que jusqu'au jour où celui-ci se verra aux prises avec des difficultés financières très pressantes : ce jour-là il est à prévoir qu'une telle accumulation de fonds dans une caisse vassale du ministère des finances tentera tellement le gouvernement qu'il se décidera à en prendre possession, en prenant en même temps à sa charge le service des pensions : des faits de ce genre se sont déjà passés en ce qui concerne la caisse de l'amortissement (1).

Et à combien de mécomptes exposent des calculs

1. La caisse d'amortissement de la dette, création de l'Ancien Régime, fut un fonds où puisèrent successivement les divers gouvernements en quête de ressources ; plusieurs fois supprimée et rétablie avant la Révolution elle n'avait plus qu'une existence nominale quand elle fut à nouveau reconstituée en 1800. En 1802 et 1808 Napoléon recourut à cette réserve pour essayer de relever le cours de la rente. Ses opérations, suspendues en 1814, furent reprises après la réorganisation de la caisse en 1816. De 1816 à 1871, date de sa suppression, plus de 3 milliards sur les ressources de la caisse furent détournés de leur affectation, c'est-à-dire enlevés à l'amortissement, pour être affectés soit aux dépenses générales du budget, soit aux travaux extraordinaires (loi du 17 juin 1837), soit aux découverts du Trésor, ou pour être portés en recette aux budgets de 1848 à 1866 (V. *Dictionnaire d'économie politique*, de Say et Chailley, v<sup>o</sup> *Amortissement*).

d'une portée si lointaine ! Peut-on jamais être assuré que des réductions du taux de l'intérêt ne viendront pas dans la seule durée des services d'un fonctionnaire diminuer considérablement les ressources sur lesquelles on avait compté pour lui constituer sa pension de retraite ?

D'ailleurs l'économie espérée ne sera elle-même complète que dans un avenir très éloigné ; en effet elle ne sera intégralement réalisée que le jour où il ne subsistera plus aucune pension de retraite réglée suivant l'ancien système ; or la loi qui modifierait les conditions des pensions ne pourrait s'appliquer qu'aux fonctionnaires nommés postérieurement à sa promulgation. L'économie n'atteindra donc son niveau définitif que lorsque tous les fonctionnaires existant avant l'adoption du régime nouveau seront soit décédés soit déchus de leur droit à pension. Or il faut, pour cela, environ quarante-huit ans.

Pendant tout ce temps, non seulement l'Etat ne réalisera pas encore l'économie attendue, mais il aura d'importantes ressources en moins et des dépenses en plus : en effet il sera privé des 35 millions que lui procuraient les retenues et il devra alimenter le compte-subventions des nouveaux fonctionnaires.

C'est donc seulement au prix d'une très lourde charge supplémentaire pendant la période transitoire que l'on peut espérer réaliser une économie dans un très long délai. M. Léon Say évalue la charge totale à 932 millions pour une économie annuelle de 13 millions au bout de 34 ans, et M. Rouvier à 1.400 millions

pour 52 millions d'économie annuelle au bout de 48 ans.

On a dit avec juste raison que la loi de 1853 était un emprunt, et que la caisse nouvelle en serait l'amortissement. Or tout amortissement implique une lourde charge présente pour prix de la suppression des charges futures. La création d'une caisse de prévoyance pour le service des pensions civiles serait donc en principe un acte de sagesse financière très louable parce qu'il tendrait à dégager l'avenir des charges dont il est menacé ; mais ce remède suppose comme condition première une solide situation financière permettant de faire face pendant le temps nécessaire à cette soudaine extension des dépenses. Or ce n'est pas actuellement le cas de la France, et il serait profondément vain, sinon nuisible, d'emprunter d'une main pour amortir de l'autre.

En attendant notre retour à une situation brillante de ressources surabondantes et d'excédents budgétaires dont nous nous éloignons sans cesse, il est donc interdit de songer au système des comptes individuels ; et à supposer même qu'au point de vue financier les circonstances cessent de s'y opposer, l'adoption de ce système ne nous semblerait encore pas très désirable, à cause des nombreux inconvénients qui s'y rattachent, tant au point de vue de l'Etat qu'à celui des fonctionnaires.

E. — *Les retenues sont encaissées et capitalisées par une caisse de retraites (1) qui, avec l'aide des subventions de l'Etat, sert les pensions suivant un tarif fixé d'avance.*

M. Caillaux a présenté, en 1901, à la Chambre des députés un projet de loi (2) qui attribue la charge des pensions, conformément au rapport Barbey, à une caisse de retraites. Celle-ci est gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, sous la garantie de l'Etat et sous la surveillance d'une commission composée de membres du Parlement et de hauts fonctionnaires. Elle reçoit et capitalise tant les retenues prélevées sur les traitements que les subventions annuelles de l'Etat. Cette capitalisation ne se fait pas comme dans le système de la caisse de prévoyance au compte spécial de chaque intéressé, mais en un compte unique pour l'ensemble des fonctionnaires, elle est globale et collective, non indivi-

1. On peut concevoir aussi le service des pensions civiles assuré par plusieurs caisses de retraites : une par ministère ou par administration distincte dont se compose un ministère. C'est d'ailleurs le régime qui a régné en France pendant toute la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Etat dut finalement suppléer à l'insuffisance des ressources de ces caisses, mais en principe elles eussent dû se suffire à elles-mêmes. Aujourd'hui il en existe encore plusieurs, dont les membres sont en dehors du régime de la loi de 1853.

2. *J. Off. Doc. parl.*, 1901, Chambre, p. 543.

duelle. Le taux de la pension ne peut donc plus être calculé pour chaque individu d'après le montant des sommes figurant à son compte particulier ; il est fixé *a priori* pour chaque catégorie de fonctionnaires indépendamment des versements effectués.

La dépense annuelle des pensions est ainsi déterminée d'avance. La caisse y pourvoit au moyen des intérêts produits par la somme capitalisée des retenues et des subventions ; ces dernières sont calculées pour chaque catégorie de fonctionnaires, en tenant compte des avantages particuliers qui leur sont faits, de façon à compléter le capital nécessaire pour leur servir les pensions dont le taux reste le même que dans la législation présente. C'est ainsi que l'Etat devrait allouer pour les agents des brigades des douanes 20 o/o du traitement, pour les agents du service forestier 14 o/o, pour les autres fonctionnaires du service actif 7 o/o, pour les fonctionnaires du service sédentaire 4 o/o. La somme versée ainsi tous les ans par l'Etat à la caisse de retraites représenterait 6,019 o/o du montant total des traitements. Cette subvention atteindrait donc le chiffre de 28 millions, et, jointe aux 27 millions produits par les retenues, serait placée à intérêts composés ; le capital ainsi constitué permettrait au bout de trente-trois ans, durée normale de la carrière des fonctionnaires, de leur servir ainsi qu'à leurs veuves et à leurs orphelins, les pensions auxquelles ils ont droit.

La caisse étant à forme tontinière les retenues subies par les fonctionnaires qui, par suite de démis-

sion, révocation ou décès perdraient leur droit à pension resteraient affectées au fonds commun et dispenseraient ainsi l'Etat de fournir des subventions plus élevées.

M. Caillaux proposait de n'appliquer son projet qu'aux fonctionnaires nommés à partir de sa mise à exécution. Pour le faire entrer immédiatement en application « il faudrait en effet inscrire en addition aux crédits actuels une dépense de 57 millions que l'état de nos finances ne nous permet pas de consentir. » Il est préférable de « procéder par étapes. En trente-quatre ans les dépenses budgétaires s'accroîtront de 55 millions, à raison de 1.500.000 à 1.600.000 fr. l'an. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1936 les suppléments de charge décroîtront. En 1943 commencera la période des économies, et en 1962 nous pourrions atteindre une diminution de 74 millions dans les dépenses annuelles de l'Etat » (1).

Une partie des inconvénients que nous avons signalés au sujet de la caisse de prévoyance se rattachent également à la caisse de retraites, en particulier ceux qui tiennent à l'accumulation dans une caisse vassale de l'Etat d'une énorme quantité de capitaux, propres à tenter un gouvernement besogneux ou capables d'entraîner par leur placement des variations artificielles dans le cours normal des fonds publics. Enfin c'est surtout à l'égard de la caisse de retraites que serait grand le danger de prévisions si lointaines et

#### 1. Exposé des motifs du projet Caillaux.

que seraient redoutables les diminutions éventuelles du taux de l'intérêt : en effet, le taux de la pension, étant déterminé d'avance, ne pourrait être réduit au détriment du fonctionnaire, et l'Etat devrait supporter la dépense supplémentaire équivalent à toutes les sommes perdues par suite de la baisse de l'intérêt.

Cependant ce système échappe à plusieurs des reproches que l'on peut faire au régime des comptes individuels.

En particulier « rien n'est changé à la situation des fonctionnaires qui obtiendront dans l'avenir les pensions auxquelles ils ont actuellement droit (1) », tandis que la caisse de prévoyance entraînerait un abaissement du taux des pensions, du moins pour les fonctionnaires n'ayant à leur actif qu'une durée moyenne de services.

De plus la caisse de retraites laisse à l'Etat sur ses agents l'autorité qui résulte de son pouvoir de les priver de pension en cas de révocation ou de démission.

Le caractère tontinier de la caisse de retraites continue, d'autre part, à permettre une économie considérable sur le service des pensions.

Si le système projeté ne modifie par la situation du fonctionnaire, par contre il améliore l'état des finances.

En effet il réalise pour un avenir assez éloigné, il est vrai, une notable économie sur la charge des pensions ; et, de plus, il introduit de la clarté dans les conséquen-

1. Exposé des motifs du projet Caillaux, p. 543.

ces financières des créations d'emplois nouveaux et des améliorations dans les traitements ou les pensions. Désormais toute décision de cette nature devra être immédiatement suivie de l'inscription au budget de nouveaux crédits pour les plus fortes ou plus nombreuses subventions à servir aux caisses de retraites. Il ne sera donc plus possible de créer des dépenses qui puissent rester occultes pendant un certain temps. Le système de la caisse de retraites suivant les bases proposées par M. Caillaux ou des bases analogues semble être, en somme, le meilleur des remèdes que nous avons envisagés jusqu'ici. Dans la mesure où l'on peut tenir pour certains les chiffres fournis à l'appui de leurs prévisions par le rapport Barbey et l'exposé des motifs de M. Caillaux, le projet de 1901 nous semble une heureuse solution des difficultés où la législation actuelle sur les pensions civiles conduit nos finances. Sans doute cette réforme aurait ses dangers et ses inconvénients ; mais ils sont moins redoutables que ceux du *statu quo*, d'autant plus qu'ils sont heureusement compensés par des avantages très appréciables.

Malheureusement cette liquidation de notre situation si embarrassée et si périlleuse nécessite un grand effort, et celui-ci n'est malheureusement pas possible dans l'état actuel de nos finances ; il supposerait des sacrifices tels que pour soulager un mal on en créerait un plus grand.

Si le projet Caillaux n'est pas venu en discussion devant le Parlement, c'est qu'on s'est rendu compte

qu'un tel amortissement ne pouvait être réalisé sans un important supplément de ressources, et qu'on n'avait pas le moyen de se le procurer : recourir à l'emprunt eût été augmenter le passif d'un côté pour le diminuer de l'autre, opération qui n'a évidemment rien d'avantageux ; créer des impôts nouveaux devient chose de plus en plus difficile, et l'on préfère ne demander ces sacrifices aux contribuables que pour des dépenses absolument indispensables, ou pour l'exécution de réformes depuis longtemps promises au pays.

Quand on n'arrive qu'à grand'peine à trouver des ressources suffisantes pour les dépenses qu'on juge nécessaires ce n'est pas le moment de songer à supprimer les charges de l'avenir en en assumant tout le fardeau dans le moment présent.



## CONCLUSION

La progression de plus en plus accélérée de la charge des pensions civiles de l'Etat nous a révélé les défauts inhérents à la loi de 1853 et ses dangers pour les finances publiques.

Depuis bien longtemps différents systèmes de réformes ont été à maintes reprises mis en avant dans le but de pallier aux inconvénients d'une situation qui s'aggravait d'une façon continue. Parmi ces remèdes divers, les uns sont encore plus nuisibles qu'utiles, les autres sont impraticables dans l'état présent de nos finances. L'attribution pour l'avenir du service des pensions à une caisse de retraites nous paraît désirable, quoique un peu aléatoire comme toutes les opérations à longue portée : aussi souhaitons-nous de voir cette réforme remise à l'étude et adoptée dès qu'un ministre des finances pourra, sans imposer au pays des sacrifices hors de proportion avec l'amélioration projetée, trouver les ressources temporaires suffisantes.

Mais en attendant ce jour qui est actuellement reculé jusqu'à une date incertaine, l'Etat souffre de la charge toujours croissante des pensions et les fonctionnaires gémissent d'être à la merci de l'Etat : le mal, sous cette double forme, sévit de plus en plus vivement, et il importe de l'enrayer promptement.

Nous ne voyons pas de meilleur moyen d'améliorer la situation présente que l'adoption d'une mesure à la fois simple et ingénieuse qui a été proposée par M. Dussaussoy sous forme d'amendement au budget de 1900.

Elle consisterait à laisser aux nouveaux fonctionnaires le choix entre deux partis : ou bien s'adresser à des sociétés privées d'assurances pour se créer une pension calculée d'après le nombre et l'importance de leurs versements ; ou bien rester purement et simplement sous le régime de la loi de 1853.

En optant pour le *statu quo*, le fonctionnaire trouverait l'avantage d'une pension plus élevée ; mais il devrait, en revanche, se consacrer au service de l'Etat jusqu'à ce que ses forces ne lui permettent plus de remplir ses fonctions, et il lui faudrait aussi se résigner à subir, le cas échéant, les inconvénients de la tontine, en perdant le profit de ses retenues par un départ ou un décès prématuré.

En contractant une assurance, le fonctionnaire, au prix d'une pension moins élevée, gagnerait la faculté de prendre sa retraite le jour où il en éprouverait le désir, et serait toujours assuré, à quelque moment qu'il cessât ses fonctions ou qu'il vînt à mourir, que

ses versements assureront à lui ou à sa famille le bénéfice d'une pension. Il pourrait d'ailleurs accroître le taux de sa pension en ajoutant au versement de ses retenues le paiement de cotisations supplémentaires.

En ce qui concerne l'Etat, sa charge serait diminuée de toutes les pensions servies désormais par les caisses d'assurances, et, de ce chef, il bénéficierait d'une économie considérable. Quant aux fonctionnaires dont il continuerait à payer les pensions, il aurait l'assurance de les garder à son service, par la crainte de perdre leur pension, pendant toute la durée de leur validité physique et morale et de leur aptitude professionnelle ; ne se seraient-ils pas d'ailleurs engagés eux-mêmes de leur plein gré à exercer leurs fonctions jusqu'au moment où le ministre jugerait bon de les mettre à la retraite ? Ils ne sauraient donc plus raisonnablement se prévaloir à une époque prématurée de leur droit à pension, et la suppression de cet abus, ainsi rendue plus facile, réduirait encore la dépense.

Sans doute les tributaires des sociétés d'assurance, pouvant librement quitter l'administration sans encourir d'autre sanction pécuniaire que la suppression de leur traitement, constitueraient dans le cadre des fonctionnaires un élément mobile, plus souvent renouvelé que l'élément composé des pensionnaires de l'Etat.

Cependant cette mobilité ne serait pas aussi excessive qu'on pourrait être tenté de se l'imaginer : en effet la plupart de ceux qui se donnent la peine de préparer une carrière et qui ont le bonheur de réussir

désirent jouir du fruit de leurs efforts et en utiliser les avantages le plus longtemps possible.

D'ailleurs l'existence dans les cadres, à côté d'un élément relativement fixe, d'un élément un peu plus changeant ne serait pas sans produire de bons effets. Auprès des vieux fonctionnaires « blanchis sous le harnois » il est bon qu'il s'en trouve de plus nouveaux pour apporter un regain de vie dans la conduite des affaires administratives et pour rajeunir les idées et les méthodes. Les vétérans donneraient aux novices le fruit de leur expérience et de leur sagesse, les jeunes ouvriraient aux anciens le riche horizon des conceptions et des connaissances nouvelles; ce qu'il pourrait y avoir d'excessif dans un sens ou dans l'autre serait tempéré par le contact de tendances différentes et, de cette collaboration féconde des capacités les plus variées, l'exécution des services publics sortirait plus complète et plus parfaite.

Aussi bien la perspective de pouvoir se retirer librement sans déchéance de leur droit à pension encouragerait à aborder les fonctions publiques un grand nombre d'individus, souvent d'élite, qui s'en détournent aujourd'hui, ne voulant pas lier leur avenir pour un temps si long.

La préférence pour le *statu quo* se manifesterait surtout de la part des agents les plus modestes de l'Etat, de ceux qui n'ont d'autre ressource que leur fonction, qui tiennent par conséquent à la conserver le plus longtemps possible et qui ont besoin d'une pension élevée pour subvenir aux exigences de leur vieillesse.

Or c'est justement dans ces rangs que la stabilité est le plus utile et la routine le moins nuisible.

Au contraire les fonctionnaires plus importants auraient en général intérêt à opter pour le système de l'assurance qui leur procurerait des pensions non limitées à un maximum et leur permettrait de prendre plus tôt leur retraite pour jouir en repos de leurs revenus patrimoniaux et de la pension qu'ils auraient pu se constituer. Or c'est précisément dans ces fonctions supérieures que les services publics gagneront le plus à ne pas rester trop longtemps dans les mêmes mains et à être confiés à des cadres où l'esprit d'initiative et de nouveauté vienne heureusement tempérer la routine des vieux fonctionnaires.

En résumé l'Etat gagnerait à ce système d'option tant une économie appréciable qu'une élévation du niveau intellectuel et de la capacité professionnelle de ses fonctionnaires ; ce double avantage compenserait de beaucoup l'inconvénient pouvant résulter au point de vue de la bonne exécution des services publics de la plus grande indépendance conquise par les tributaires des sociétés d'assurances.

D'ailleurs rien n'empêcherait le législateur de soumettre à un régime d'exception, comme il le fait déjà, certaines fonctions qui ont un caractère particulièrement marqué d'intérêt politique et qui, pour cette raison, doivent rester dans une étroite subordination vis-à-vis de l'Etat. Il pourrait maintenir sous le régime de la loi de 1790 les fonctionnaires qui y sont actuellement soumis (ministres, conseillers d'Etat, préfets

et sous-préfets), et si l'opportunité s'en faisait sentir; appliquer de plein droit à certains autres de ses agents le régime de la loi de 1853.

Ainsi tempéré, ce système d'option entre le régime de la loi de 1853 et l'assurance contractée avec des sociétés privées nous apparaît comme la solution actuellement la plus parfaite et la plus facilement praticable que l'on puisse proposer pour modérer la progression du chiffre des pensions civiles de l'Etat. Aussi souhaitons-nous de voir une telle réforme étudiée et discutée davantage qu'elle ne l'a été jusqu'à ce jour.

En attendant l'adoption d'une mesure de ce genre, il faut souhaiter une amélioration dans la manière dont la loi de 1853 est appliquée. Il ne faudrait plus que des pensions soient concédées d'office à des fonctionnaires valides, comme cela se fait encore trop souvent, uniquement pour pouvoir disposer de leur place. Il importe dans l'intérêt de nos finances que soit enfin appliquée d'une façon régulière la conception du droit à pension telle qu'elle résulte de la loi de 1853, et telle que l'a fort bien définie M. Cochery, ministre des finances, à la tribune de la Chambre des députés, dans la séance du 30 novembre 1909 : « L'âge de soixante ans ouvre le droit pour l'administration de mettre le fonctionnaire à la retraite, mais il ne lui en fait pas une obligation. C'est de l'état de santé du fonctionnaire, de son état physique et moral, de la façon dont il remplit ses fonctions, et aussi de con-

sidérations administratives supérieures, que doit dépendre sa mise à la retraite (1). »

Les fonctionnaires trouveront dans cette interprétation de la loi les uns une garantie, les autres une rigueur ; elle présente bien en effet ces deux caractères.

Il y a quelque chose de dur pour un fonctionnaire qui sert l'Etat depuis trente ou quarante ans à se voir refuser un repos auquel il aspire. Mais il a comme compensation à cet enchaînement des garanties que ne possèdent pas les employés de l'industrie privée ; il a la certitude, s'il remplit bien sa tâche, de ne pas être renvoyé avant la limite extrême de sa validité, et lorsque ce moment arrivera, de ne pas être abandonné sans ressources ; il n'a pas la crainte du chômage, de la grève, du lock-out ; au contraire il a la sécurité du lendemain. C'est du moins là le principe théorique, qui s'est trop souvent trouvé démenti dans la pratique à cause de la trop grande part d'arbitraire qui préside à sa situation légale. Mais il faut espérer que dans un avenir prochain l'adoption par le Parlement d'un statut des fonctionnaires viendra faire une réalité de cette sécurité presque absolue qui doit être le propre des fonctions publiques.

Un tel avantage vaut bien d'être compensé par un dévouement plus absolu et une dépendance plus illimitée.

1. *J. Off.*, 1909, *Débats parl.*, Chambre, p. 3037.

VU :

*Le Président de la thèse,*  
MARC SAUZET.

VU :

*Le Doyen,*  
CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,*  
L. LIARD.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. — Ouvrages se rapportant à la question.

AUDIEFFRET (marquis D'). — Système financier de la France, 1854-1870.

BAILLY. — Histoire financière de la France, 1839.

BAVELIER. — Traité des pensions civiles et militaires, 1886.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 1908.

BOUCARD et JÈZE. — Eléments de la science des finances et de la législation financière, 1904.

CLAMAGERAN. — Histoire de l'impôt en France, tome III, 1876.

COURCY (Alfred DE). — L'institution des caisses de prévoyance des fonctionnaires, employés et ouvriers, 1876.

ESMEIN. — Histoire du droit français.

GOMEL. — Causes financières de la Révolution française, t. I, 1892.

HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public, 1907.

JÈZE. — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, 1909.

JOLLY. — Les pensions civiles et la loi du 9 juin 1853.

LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 1896.

LALANNE. — Journal d'un bourgeois de Paris.

- LE DESCHAULT DE MONREDON — Des pensions de retraite des fonctionnaires civils. — Thèse, Bordeaux, 1903.
- NICOLAS (Ch.). — Les budgets de la France depuis le commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, 1883.
- PENANCIER (E.). — Des défauts et des périls de la législation actuelle sur les pensions de retraites civiles. — Thèse, Paris, 1897.
- STOURM. — Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, tome II, 1885.
- Finances du Consulat, 1902.

## II. — Recueils, répertoires et documents.

- BÉQUET. — Répertoire du droit administratif, v<sup>o</sup> Retraites.
- BLOCK (Maurice). — Dictionnaire de l'administration française, 1898, v<sup>o</sup> Pensions.
- CARPENTIER et FRÉREJOUAN DU SAINT. — Répertoire général alphabétique du droit français, 1902, v<sup>o</sup> Pensions et retraites civiles.
- Comptes généraux de l'administration des finances (1817-1908).
- DUVERGIER. — Collection des lois et décrets.
- Exposé des motifs de la loi du 9 juin 1853 (v. DE VILLENEUVE et CARETTE, lois et arrêts, 1853, p. 71.
- ISAMBERT. — Recueil des anciennes lois françaises, 1827.
- MERLIN. — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, 1828, v<sup>o</sup> Pension.
- Pandectes françaises, v<sup>o</sup> Retraites et pensions.
- SAY (Léon) et CHAILLEY. — Dictionnaire des finances, 1892, v<sup>o</sup> Retraites.

## III. — Périodiques.

- Bulletin de statistique et de législation comparée*, tomes XXIII, XXXIX, XLI.
- L'Economiste français*.
- GOMEL (Ch.). — De la progression du service des pensions militaires et civiles, 1887.

— Les réformes à apporter à la législation sur les pensions civiles, 1887. Les pensions civiles, nécessité d'une réforme, 1889.

WILHELM. — 21 avril 1900.

*Journal des économistes.*

ROUVRAY (Jacques). — Le fonctionnarisme et les pensions de retraite, 15 janvier 1909.

*Journal des fonctionnaires.*

DE COLONJON. — La question des pensions civiles, 1890.

*Revue générale d'administration.*

MALZAC (M.). -- Révision de la loi de 1853 sur les pensions civiles. La période transitoire, 1908, tome I.

*Revue politique et parlementaire.*

CAHEN (G.). -- Quelques observations sur les pensions de retraite des fonctionnaires civils et les projets de réforme, 1902, t. XXXIII.

MALZAC (M.). — Les pensions civiles, 1905, t. XLIII.



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                           | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION. — L'accroissement des budgets de l'Etat<br>et les pensions civiles. . . . . | 1     |

### PREMIÈRE PARTIE

#### La progression des pensions civiles depuis leur origine et ses causes.

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — Les pensions sous l'Ancien<br>Régime . . . . .                                                              | 7  |
| CHAPITRE II. — La progression des pensions civiles<br>depuis l'Assemblée Constituante jusqu'à la loi du<br>9 juin 1853. . . . . | 17 |
| CHAPITRE III. — La réforme financière des pensions<br>civiles opérée par la loi du 9 juin 1853. . . . .                         | 35 |
| <i>Section I.</i> — Objets de la loi du 9 juin 1853. . . . .                                                                    | 36 |
| <i>Section II.</i> — La réforme du régime financier des<br>pensions civiles dans la loi du 9 juin 1853 . . . . .                | 39 |
| CHAPITRE IV. — La progression des pensions civiles<br>depuis la loi du 9 juin 1853 . . . . .                                    | 44 |
| <i>Section I.</i> — Les prévisions émises dans l'exposé<br>des motifs du projet de loi de 1853. . . . .                         | 44 |

|                                                                                             | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Section II.</i> — La charge des pensions civiles sous le second Empire . . . . .         | 47    |
| <i>Section III.</i> — La charge des pensions civiles sous la troisième République . . . . . | 57    |

## DEUXIÈME PARTIE

### Les dangers et les remèdes de la progression des pensions civiles.

|                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — Les dangers de la progression des pensions civiles pour nos finances publiques . . .                                                                                               | 83  |
| <i>Section I.</i> — Dangers propres au système de la répartition consacré par la loi de 1853. . . . .                                                                                                  | 85  |
| <i>Section II.</i> — Chances de répétition des anciennes causes d'accroissement. . . . .                                                                                                               | 94  |
| <i>Section III.</i> — Tendances d'esprit actuelles des fonctionnaires . . . . .                                                                                                                        | 100 |
| CHAPITRE II. — Les remèdes de la progression des pensions civiles. . . . .                                                                                                                             | 105 |
| <i>Section I.</i> — Réformes partielles . . . . .                                                                                                                                                      | 106 |
| Le projet Barbey. . . . .                                                                                                                                                                              | 107 |
| La proposition Lhopiteau. . . . .                                                                                                                                                                      | 113 |
| <i>Section II.</i> — Systèmes de réformes complètes . . . . .                                                                                                                                          | 122 |
| A. L'Etat assume la charge totale des pensions. . . . .                                                                                                                                                | 123 |
| B. L'Etat supprime purement et simplement les pensions. . . . .                                                                                                                                        | 124 |
| C. L'Etat supprime les pensions, mais oblige les fonctionnaires à se constituer une pension de vieillesse en versant leurs retenues à des sociétés privées d'assurance contrôlées par l'Etat . . . . . | 127 |
| D. Les retenues sont versées à une caisse de prévoyance, et, jointes à des subventions de                                                                                                              |     |

|                                                                                                                                                                                    | Pages |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| l'Etat, forment un compte individuel au nom de chaque fonctionnaire, dont la pension est calculée suivant certaines règles d'après le montant de son compte. . . .                 | 132   |
| E. Les retenues sont encaissées et capitalisées par une caisse de retraites qui, avec l'aide des subventions de l'Etat, sert les pensions suivant un tarif fixé d'avance . . . . . | 140   |
| CONCLUSION . . . . .                                                                                                                                                               | 147   |









